

**SZALAI JÚLIA**

**AZ ÁLLAMI „TÚLELOSZTÁS” FUNKCIÓVÁLTOZÁSAI  
A JÓLÉTI REDISZTRIBÚCIÓ FELETTI TÁRSADALMI KÜZDELMEK A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI  
MAGYARORSZÁGON**

**AKADÉMIAI DOKTORI ÉRTEKEZÉS**

**Budapest**

**2006**

# TARTALOMJEGYZÉK

## ELŐSZÓ

### I. A RENDSZERVÁLTÁS ÉS A HAZAI JÓLÉTI ÁLLAM: A PROBLÉMA KÖRVONALAI

1. Elméleti megfontolások és történeti szempontok
2. Megközelítések
3. Kérdések, hipotézisek, módszerek

### II. “ÁLLAMTALANÍTÁS” ÉS PIACOSÍTÁS: A JÓLÉTI ÚJRAELOSZTÁS FUNKCIÓVÁLTOZÁSAI

1. A vizsgálódás terei
2. A jóléti újraelosztás “államtalanítása” – elképzelések és valós trendek
3. A szociális jogosultságok “közmegegyezéssel” átértelmezéséről
4. “Államtalanítás” az állam kiterjesztésének útján
5. Mekingott társadalmi státuszok a jóléti ellátás védőszárnyai alatt

### III. A PIAC ÉS A “SZOCIÁLIS KÉRDÉS”: NYÍLT ÉS REJTETT MEGKÜLÖNBÖZTETÉS A JÓLÉTI ÚJRAELOSZTÁSBAN

1. A jóléti újraelosztás szerkezeti átalakításáról
2. Az intézményes diszkrimináció piaci mozgásformái
3. A segélyezési „boom” társadalmi hasznáról
4. A „rászorultság” – mint jutalmazó és büntető eszköz
5. A kirekesztettek jóléti fogdája – jogfosztás és pénzosztás a segélyezésben

### IV. ZÁRÓGONDOLATOK

### FELHASZNÁLT IRODALOM

## ELŐSZÓ

Munkám az állam jóléti funkcióiban a rendszerváltás óta bekövetkezett változásokkal foglalkozik. Azt igyekszem igazolni, hogy a sokat ostromozott „túlköltekező” államot valójában a jelenkori magyar gazdaság és társadalom mélyen fekvő szerkezeti feszültségei és azokra épülő ellentmondásos érdekeltségi viszonyai készítetik állandó terjeszkedésre. A probléma lényegét abban látom, hogy az egzisztenciális függetlenségre épülő civil társadalom fejletlensége és csekély hatalmi súlya folytán, a régi struktúrák lebontását jelentő „államtalanításhoz” az egyedüli út az állam feletti rendelkezés megszerzéséért vívott küzdelmeken át vezet – e küzdelmek azonban végül nem az államról való fokozatos leválást segítik, hanem a függőség tömeges megerősítését eredményezik. A folyamatot éltető érdekeltségek rendre maguk alá gyúrik a gazdaságossági korlátokat. A szerteágazó törekvések és sokrétű szükségletek közötti kompromisszum megteremtése mindegyre kikényszeríti az állam „átmeneti” engedékenységet, ami viszont újraelosztó szerepköreinek folyamatos kibővítését, valamint a „túlköltekezési” spirál felpörgetését vonja maga után.

A klasszikus gazdaságpolitikai kúrákkal szemben rezisztensnek mutakozó „túlelosztás” tartós fennmaradása azt jelzi, hogy az átalakulás kulcskérdését, az állam politikai és gazdasági befolyásának visszaszorítását tekintve, legfeljebb felemás és részleges eredményeket könyvelhetünk el. Mert bár a demokratikus struktúrák életre hívása a központi apparátusok politikai „túlhatalmának” mederbe terelése és ellenőrzése szempontjából kétségkívül impozáns sikereket hozott, a magántulajdonon nyugvó piacgazdaság megteremtésének ezzel párba állítható gazdasági hozadéka továbbra is várat magára: a kormányzati költekezés lefaragásában és a közpénzekkel való gazdálkodás ésszerűsítésében a rendszerváltó magyar társadalom másfél

évtized alatt jottányit sem lépett előre. Így aztán az állam a tulajdoni viszonyok és a szabályozási feltételek gyökeres átrendeződése után is „túlsúlyos” és irracionálisan „túlköltekező” szereplője a hazai gazdasági folyamatoknak, amit csak tetéző klasszikus jóléti szolgáltatásainak csődje. A piaciakkal vetekedő jövedelmi egyenlőtlenségeket generáló társadalombiztosítás, a rászorultságot a privátszféra feletti hatalmi önkény jogalapjának tekintő önkormányzati segélyezés, az etnikai kirekesztésre épülő munkanélküli ellátás, a szegénységet nap mint nap mélyítő családtámogatási rendszer, stb. nem könnyen kiigazítható szabályozási és finanszírozási problémák terméke. A bennük testet öltő szükségletkielégítési formák a piaci részvétel lehetőségei mentén borotvaéles késsel kettéhasított magyar társadalom mély megosztottságának intézményes leképeződései, amelyeket a „piaci”, illetve „rászorultsági” elven nyújtott ellátások egymástól hermetikusan elzárt rendszereinek centrifugális önmozgása napjainkra a szegregáció és a társadalmi dezintegráció konfliktusteli terepeivé változtatott.

A súlyos ellentmondások okainak feltárására az elmúlt években számos fontos munka született – mindenekelőtt a makrogazdaság kérdéseivel foglalkozó közgazdászok, illetve az érdekviszonyok politikai kifejeződésének hazai sajátosságait elemző politológusok tollából. A napvilágot látott tanulmányok a tartós túlköltekezésért jobbra a párhuzamos klientúrák kialakítására törekvő pártstruktúrát, a még mindig túlbürokratizált állami adminisztrációt, valamint a társadalom széles rétegeinek mindennapi rutinjait ma is a régi minták szerint vezérlő „paternalista beidegződéseket” teszik felelőssé; a „drága állam” legfontosabb intézményi fundamentumát pedig az előbbi motívumok nyomására mindezidáig lényegében érintetlenül maradt jóléti berendezkedésben azonosítják.

Bár e megállapításokban sok igazság van, számomra legalább annyi új kérdést és dilemmát vetnek fel, mint amennyit megválaszolnak. Hiszen a pártoknak a klientúrák kiépítésére

és a közpénzek ez irányú felhasználására irányuló hajlandósága nyilván nem pusztán „attitűd-probléma”, és nem is csak a még fejletlen demokratikus politikai kultúra kérdése – a háttérben minden bizonnyal a mai társadalomszerkezet élő érdekviszonyait és rendies tendenciáit kell sejtenünk. Ugyanígy: az állami adminisztráció túlbürokratizáltsága nyilván nem tulajdonítható kizárólag a szervezetiirányítás nehezen mozdítható „hatósági hagyományának” – sejtésem szerint a jelenség motivációs bázisát a közszolgáltatásokkal kapcsolatos bizalmatlanság mindennapi tapasztalatokkal újraerősített strukturális beágyazódása adja, napi újratermelésének elsődleges forrását pedig a mikroközösségek együttélési viszonyainak az új helyhatósági intézmények által felerősített rendies tagozódása biztosítja. A tömeges „paternalista beidegződések” magyarázó ereje iránt viszont az ugyancsak tömeges autonómia-törekvések egyidejű jelenléte láttán támadnak kételyeim, és inkább összeépülésüket, semmint a hagyományos beállítódásoknak az újak feletti győzelmét látom felfejtésre váró problémának. Végül: bár kétségtelen tény, hogy átfogó és weberi értelemben célracionális jóléti reformokra mindmáig nem került sor, az állítás csak azzal együtt állja meg a helyét, hogy a mélyben zajló, meghatározó erejű folyamatok hatására a jóléti berendezkedés ugyanakkor mégis lényeges szerkezeti átalakulásokon ment keresztül – így „érintetlenségről” semmiképpen sem beszélhetünk. Ráadásul számos jel utal arra, hogy a spontán átrendeződés nem a piaci érdekek ellenében, hanem éppen azok sajátos szolgálatára ment végbe – ami újabb oldalról erősíti meg a sejtést, hogy az állam „túlköltekezési hajlandóságának” motívumait a piaci átalakuláson is keresztülnyomakodó, mélyebb történeti és társadalomszerkezeti meghatározottságokban kell keresnünk.

Mindent egybevetve, úgy látom tehát, hogy az „államtalanítási” törekvéseknek mindegyre ellenszegülő állam problémájára a gazdasági és politikai racionalitás klasszikus fogalmi eszköztárának kizárólagos alkalmazásával nem nyerünk kielégítő magyarázatot.

Gyakorlati következményeiben ez azt jelenti, hogy az ellentmondás mégoly elszánt költségvetési reformokkal sem látszik feloldhatónak, annál is kevésbé, mert – ahogy az ismétlődő tapasztalatok mutatják – az államnak a gazdálkodás ésszerűsítésének szempontjaitól vezérelt visszavonulási kísérletei nemcsak politikai zavarokat támasztanak, hanem az újraelosztási forrásokra felfűzött kényes piaci egyensúlyt is kikezdi. Ez utóbbi ugyanis a formális és az informális gazdaság kibogozhatatlan egybefonódásán nyugszik, és életben tartása a többségi társadalom évtizedes hagyományokban gyökerező többpillérű életberendezkedésének folyamatos megerősítését igényli.

Mondhatjuk mindezt úgy is, hogy napjainkra az lett a hazai átalakulás csapdája, ami a rendszerváltás kezdetén a legfőbb reménye volt: a második gazdaság keretei között véghezvitt felemás piacosodás. Mert miközben az informális termelés viszonyai között tömegesen felhalmozott készségek, tudások, valamint a kisközösségek viszonyrendszerében széleskörűen kialakított együttműködési formák a gyors piaci átrendeződés és a modernizáció legfontosabb felhajtóerejét adták, egyúttal annak legnagyobb fékjét is jelentik. Hiszen tőke, források és üzleti szervezetrendszer híján, a családi kisüzemek autonóm piaci szereplővé válása és tartós piaci jelenléte anyagi és intézményi értelemben egyaránt az állam védőszárnyainak tevőleges kiterjesztését és állandó magánpiaci jelenlétét igényeli. A jóléti forrásokért folyó verseny ennek a kettősségnek a leképeződése: a „nagy” privatizációval véghezvitt tulajdoni átrendeződést a közpénzek és a szociális ellátások „magánosítására” épülő spontán piacosítás egészíti ki, és e két folyamat tartós összeműködése biztosítja a többségi részvételre épülő piaci integráció széles társadalmi fundamentumát.

A sajátos konverzió széleskörű és rutinszerű gyakorlatának életben tartása azonban nemcsak a piacra törekvő egyéni és családi kisüzemeknek, hanem a piacot uraló tőkeerős

szereplőknek is érdekében áll. A gazdasági szerkezetváltás során létrejött tulajdoni és vállalati struktúra hatékony működtetése ugyanis a foglalkoztatás *lebegtetésén* és folyamatos *korlátozásán* nyugszik. Az adott feltételek között a versenyképesség egyik legfontosabb forrása a második gazdasági hagyományokra épülő fél-piaci üzemek folyamatos közreműködése; ez márpedig szilárd érdekeltséget teremt aziránt, hogy az állami újraelosztás a formális és informális kisvállalkozások milliós tömegét tartósan a piaci viszonyrendszer *peremén* tartsa, és „elproletarizálódásuknak” minden eszközzel elejét vegye.

Nem kell különösebben bizonygatni: az így létrejött posztszocialista gazdaság napi működéséből a „túlelosztó” állam kevésbé vonható ki, mint valaha. A hazai társadalomfejlődés hosszú távú trendjeit tekintve azonban mindennek igen súlyos veszélyei vannak. Az állam feletti rendelkezésért folyó versenyt kísérő dezintegrációs folyamatok óhatatlanul az állampolgári szabadság piaci érdem szerinti hierarchizálásához, a kettős mérce intézményesítéséhez, majd mindennek nyomán a demokratikus jogrend kiürítéséhez vezetnek. A beláthatatlan politikai következményeken túl, a piaci folyamatokat hatalmukba kerítő rendies szerkezetek megszilárdulása egyre értelmetlenebbé teszi a versenyt, és fokozza az államtól való függés iránti tömeges szükségletet. A gazdasági hanyatlás elkerülhetetlen, a lábön maradásért folyó közelharc pedig napról napra távolabb sodorja az országot az egykori modernizációs álmok valóra váltásától és a rendszerváltás *alapcéljának* tekintett európai felzárkózástól.

Az itt röviden kifejtett gondolatmenetet követve, a disszertáció a napjainkra kifomálódott jóléti berendezkedéshez az említett két középponti probléma felől közelít. Az állami újraelosztás mai rendszerét egyrészt mint a másfél évtizedes *modernizációs* erőfeszítések ellentmondásos termékét, másrészt mint a demokratikus együttélési viszonyokra épülő *polgári* társadalom napi működésében kulcsszerepet betöltő intézmények és funkciók együttesét

értelmezi. A kettős közelítés hosszú távú társadalomtörténeti trendek kibontását, valamint a posztszocialista magyar társadalom szerkezeti sajátosságainak – különösen: az állam és polgárai közötti viszony alapjellemzőinek – beható feltárását kívánja meg.

Az utóbbi vonatkozásban megkerülhetetlen feladatnak látszik azoknak a hallgatólágos normáknak, valamint az „állam dolgáról” vallott mindennapi felfogásoknak az elemzése is, amelyek a felemás függetlenedést évtizedek alatt az életvitel többségi rutinjává avatták, és amelyek napjainkban is természetes közeget szolgáltatnak a jóléti ellátások folyamatos „átértelmezésére” épülő többpillérű életberendezkedés fenntartásához. Mindez megkívánja, hogy a jóléti újraelosztást ne csak klasszikus szerepkörében, a jövedelemeloszlás befolyásolására gyakorolt hatása felől vegyük szemügyre, hanem azoknak a politikai küzdelmeknek az ütközőterepként is, amelyeket a magyar társadalom különböző rétegei az átalakulás tartós bizonytalanságai közepette a hétköznapi élet anyagi biztonságért, valamint mindegyre veszélyben látott társadalmi helyüknek az elosztásban megszerzett pozíciókkal nyomatékosított elismertetéséért folytatnak.

A javasolt megközelítésből az is következik, hogy világos határt kell húznunk két kulcsjelentőségű elosztáspolitikai probléma, a piaci egyenlőtlenségekből fakadó szegénység és a piacon kívülre szoruló társadalmi kirekesztődése között. Ahhoz, hogy a két jelenségkör lényegi különbségeit felszínre hozzassuk, továbbá a társadalmi kezelésmódjaik körül felmerülő gazdasági, kisközösségi és szociálpolitikai dilemmákat is kibonthassuk, a jóléti redisztribúcióból való részesedésért folyó harcokat a társadalmi tagság alapját jelentő állampolgári jogosultságok tartalmainak gyakorlati értelmezéséért és rendies alapelveken nyugvó intézményesítéséért folyó küzdelmek terébe kell helyeznünk. Ebben a kitágított elemzési mezőben válik majd lehetővé, hogy a közpénzek hatékony és igazságos felhasználását célul tűző reformok tartós kisiklását,



valamint a jóléti rendszert fogságába ejtő szélsőséges szelekció és intézményes szegregáció mozgatórugóit felfejthessük, és a felszínen mindegyre eltérő életvezetési beállítódások, rasszista előítéletek, valamint „kulturális másságok” összeütközéseként megjelenő elosztáspolitikai harcokat mélyebb beágyazódásukban, az ezredfordulóra megszilárdult társadalmi struktúra hatalmi viszonyrendszerének szövedékében értelmezhetjük.

A jóléti „túlköltekezésben” testet öltő „túlsúlyos állam” problémáját a disszertáció három megközelítésben tárgyalja. Az első rész a *modernizáció* és az *európai felzárkózás* kérdését állítja a középpontba; a második a hazai posztoszocialista fejlődés talán legsajátabb „újítását”, az *állam terjeszkedésével véghezvitt „államtalanítás”* folyamatát veszi górcső alá, és a jóléti célú állami újraelosztásnak a piaci viszonyok létrehozatalában, illetve mindennapi működtetésében játszott többértű szerepét vizsgálja; végül, a harmadik rész a *szűkebb értelemben vett „jóléti rendszerváltás”* kérdésével foglalkozik, és arra keresi a választ, hogy a mindennapi társadalmi gyakorlatban a piacfejlődés szükségletei által szerepkészletükben „átértelmezett” jóléti szolgáltatások miként kényszerítették ki az újraelosztási rendszer újabb kori diszfunkcióit, és hogyan változtatták azt az igazságtalanság, az intézményes diszkrimináció, valamint a gyors társadalmi dezintegráció öngerjesztő forrásává.

Mielőtt az elméleti alapvetések és hipotéziseim részletes kifejtésébe fognék, tartozom azonban egy fontos előzetes megjegyzéssel. Mint az eddigiekből talán már kiderült, a disszertáció a posztoszocialista társadalomfejlődés *hazai* terepére szorítkozik. Az elemzéseken dolgozván, persze mindegyre beleütköztem a feszítő kérdésbe: vajon mennyiben tulajdonítható az 1956 utáni magyar történelem messze nyúló következményének, és mennyiben a rendszerváltás általános jellegzetességének akár maga az alapprobléma – az állam fékezhetetlen „túlköltekezési hajlandósága” –, akár egy-egy olyan fontos részjelenség, mint amilyen például a

jóléti redisztribúció csatornáinak és forrásainak „innovatív hasznosítása” a piaci részvétel kiterjesztésére, vagy a jóléti szolgáltatások spontán etnikai szegregációja a rendies szerkezetű munkaerő-piac elkülönült szegmenseit jellemző zárt kereslet-kínálati egyensúly fenntartása érdekében, stb. Égető szükségként vetődött fel tehát számomra a régió más országaira vonatkozó ismeretek összehasonlító alkalmazása.

De bármennyire fontosnak tartottam volna, a jelzett összevetésektől végül mégis el kellett tekintenem. A kényszerű önkorlátozás egyedüli, ám annál súlyosabb oka az összehasonlítható és megfelelően értelmezhető adatok hiánya volt. Bár korábbi tapasztalataimból távolról sem volt ismeretlen számomra a jól és biztonságosan interpretálható nemzetközi adatsorok összeállításának rendkívüli nehézsége és módszertani bonyolultsága, mostani kutatásom során azzal kellett szembesülnöm, hogy a „jóléti terület” a régión belüli értelmes összevetések számára gyakorlatilag *megközelíthetetlen*. Teljességgel hiányoznak ugyanis a hiteles – és egymással legalább a makro-szintű aggregációk szintjén megbízhatóan összehasonlítható – adatsorok a jóléti célú közkiadások forrásszerkezetéről, a szolgáltatások tulajdoni és finanszírozási struktúrájáról, az állami (központi és helyhatósági) szerepvállalás mértékéről, a jóléti szolgáltatások igénybevételéről, a munkaerő-piaci és jóléti mozgások közötti összefüggésekről, stb. De talán még az adatoknál is feszítőbb a hiánya annak a közös elméleti háttérnek, amely elősegíthetné az egységes fogalmi rend kialakítását, s így megteremthetné az elemi előfeltételét annak, hogy értelmesen megválaszolhassuk az alapkérdések alapkérdését: a rendszerváltás általános „államtalanítási” folyamata vajon valóban a nyugati felzárkózás irányába mutató új társadalomszerkezeti képződmények kialakulását hozta-e magával, vagy „csupán” a Szűcs Jenő-i értelemben vett „köztes-Európa” modernebb eszköztárral felszerelkezett történelmi konverzióját segítette a világra.

A megfelelő támpontok hiányában a vállalkozást tehát szerényebbre kellett fognom.

Munkám a  *hazai*  posztszocialista jóléti berendezkedésről szól, s legfeljebb hipotetikus felvetésekig jut (hat) el a feltárt szerkezeti sajátosságok általánosítható érvényét illetően.

## I.

### A RENDSZERVÁLTÁS ÉS A HAZAI JÓLÉTI ÁLLAM: A PROBLÉMA KÖRVONALAI

#### ELMÉLETI MEGFONTOLÁSOK ÉS TÖRTÉNETI SZEMPONTOK

Gøsta Esping-Andersen, a jóléti állam politikai gazdaságtanának vezető teoretikusa a kelet-európai államszocialista rendszerek látványos összeomlásának idején keletkezett *The Three Worlds of Welfare Capitalism* című könyvét az új demokráciáknak szóló befogadás gesztusával indítja. A könyv Bevezetőjének első bekezdésében ezt olvashatjuk:

„Manapság az egykori éjjeliőr-államok, a 'törvény és rend' civil jogokat nem ismerő múltbéli rendszerei, a hajdani katonai diktatúrák, sőt, még a nyílt elnyomásra épített volt totalitáriánus berendezkedések is elsődleges dolguknak a társadalmi jólét termelésének és elosztásának megszervezését tekintik. Ezért a jóléti állam tanulmányozása kulcsot ad a kezünkbe, hogy megérthessük a kapitalizmus történetének egy eddig ismeretlen, teljesen új jelenségkörét.” (Esping-Andersen 1990, p.1)

Legyen bármilyen gáláns, önmagában a gesztus persze aligha tarthatna igényt különös figyelmünkre – a peresztrojka éveiben, majd a berlini fal leomlását követő általános eufóriában végül is gyakran találkozhattunk az újbóli együvé tartozás reményének és ígéretének hasonló tartalmú kinyilvánításaival. Esping-Andersen azonban túlmegy a főhajtáson: a befogadó gesztust összehasonlító elemzésének sarkalatos *axiómájává* avatja. Egyszerű, ugyanakkor a maga tömörségében igencsak meghökkentő tétele így szól: *a modern demokratikus kapitalizmus egyetlen lehetséges állami formációja a jóléti állam*. Más szavakkal, a könyv amellet érvel, hogy azok az alapvető strukturális változások, amelyek az európai kultúrához tartozó ipari társadalmakban alatt *univerzalisztikussá* váltak. A gazdasági növekedés és a modern társadalom

működésrendje immár sehol sem tartható fenn anélkül, hogy az állam klasszikus jogalkotói, védelmi és rendfenntartói szerepei mellé az állampolgárok jólétét biztosító funkciók ne társulnának.

A tétel történeti értelemben valóban kikezdehetetlennek látszik. Az egyre terebélyesedő szakirodalom tanúsága szerint a jóléti állam meghatározó intézményi pillérei – átfogó nyugdíjrendszerek, államilag szervezett és/vagy felügyelt közoktatási és közegészségügyi szolgálatok, a társadalmi szolgáltatások szerteágazó hálózatai, valamint az adókból fedezett jövedelmi redistribúció bizonyos formái – rendre kiépültek és meglepően rövid időn belül gyökeret is eresztettek az egykori gyarmatbirodalmak helyén szerveződő ázsiai és latin-amerikai nemzetállamok egész sorában. (Hart – Kuhle 2000, Guy 2001, Aspalter 2002, Glatzer – Reuschemeyer 2005) Mi több, időközben a jóléti állam mint kívánatos formáció kialakítása *normatív követelés* és mozgalmi cél is lett: az újságok és televízióállomások híradásai szerint az utóbbi időben számos olyan tudományos és populáris rendezvényre került sor, amelyek alkalmával a szervezők elérkezettnek látták az időt, hogy a deduktív érvelés eszközével vagy a tömeges részvétel nyomatékával szálljanak síkra az alapvető emberi, politikai és szociális jogokat védeni hivatott jóléti állam felállításának *globális* célkitűzéséért.<sup>1</sup> Úgy tűnik tehát, hogy manapság oly sokat hangoztatott válságára és hanyatlására frappánsan rációfóva, a jóléti állam az elmúlt évtizedekben éppenséggel diadalútra indult: a berendezkedés egyes alapintézményei olyan társadalmi és kulturális közegekben is meghonosodtak, ahol kialakításuknak akár csak gondolatkísérletként való felvetése fél évszázaddal ezelőtt még merő fantáziálásnak, rosszabb esetben elméleti vagy politikai kalandorságnak számított volna.

---

<sup>1</sup> Így például lásd: a 2001. áprilisában Új Delhi-ben közzétett New Delhi Declaration on Global Welfare State című memorandumot (Jawahral Nehru University 2001); Kofi Annan ENSZ-főtitkár világszerte sugárzott beszédét a 2005. július 2-án az afrikai szegénység mérséklésének céljával megrendezett Live8 koncert-lánc londoni rendezvényén; illetve a mega-rendezvény nyomán az utóbbi hónapokban az afrikai jóléti államok megteremt(hetőség)éről kibontakozott internetes nemzetközi vitát.

A földrajzi terjeszkedés tagadhatatlan tényeit ugyanakkor nem árt némi óvatossággal kezelnünk. Mert miközben az állami redisztribúció súlyának megnövekedése, illetve az állam jóléti funkcióinak szaporodása az utóbbi évtizedek történetének valóban globális trendje, az állam szerepvállalásának bővülése nem feltétlenül és távolról sem mindenütt járt együtt a *jóléti állam* meghonosodásával. Sőt, az állam mindent átfogó szerepvállalása éppenséggel a szélsőséges jogfosztás terrénumává is válhatott és válhat: a XX. század két nagy totalitárius kísérlete után, vagy a központi állam politikai diktatúrájára mellett megvalósuló afrikai modernizációs példák láttán ezt aligha kell hosszabban bizonygatni. Márpedig a jóléti állam fogalmának a társadalmilag elismert szükségletek kielégítésére szerveződő újraelosztás rendszerével *egyenrangúan* fontos építőeleme az alapvető polgári, politikai és szociális jogoknak az állampolgári jogegyenlőség elvére épülő intézményes szavatolása. Ezért világos, hogy „totalitárius jóléti államról” éppen úgy nem beszélhetünk, ahogyan tartalom nélküli szóösszetétel a „kiváltságok demokratikus rendje”.<sup>2</sup> Hiszen a mégoly általánosan garantált megélhetési biztonságot a személyes és közösségi szabadságjogok megvonásával párosító berendezkedésekben mélyen sérülnek az alapvető emberi és politikai jogok bürokratikus és katonai elitek pozícióit arisztokratikus különjogokkal és kiemelt járandóságokkal körülbástyázó latin-amerikai és ázsiai új demokráciákban pedig a formálisan szavatolt emberi és politikai alapjogok mellett a gyakorlatban újra rendies privilégiumokká minősülnek át a szociális jogok. (Gough 2001; Armony 2004)

---

<sup>2</sup> Bár mindez a fogalmi tárgyalás szintjén szörszálhasogatásnak tűnhet, később látjuk majd: a történelmi trendek értelmezése szempontjából távolról sem az. A mai hazai jóléti berendezkedés egyes alapvonásainak kibontása során perdöntő lesz ugyanis a kérdés, hogy a késő kádári évek szociálpolitikai rendszerét a rendszerváltás utáni hazai jóléti állam kiépülésének szerves előzményeként vesszük-e számba, avagy a jóléti állam mibenlétére és hatékonyságára vonatkozó kérdésfeltevéseinkben vízvázasztónak tekintjük az államról leválasztott piac és az alapvető szabadságjogok szavatolására épülő jogrend létrejöttét. Magam ez utóbbi megközelítés mellett fogok érvelni. Igyekszem majd kimutatni, hogy a szigorú fogalmi elhatárolásnak komoly következményei vannak a jóléti rendszer mai feszültségeinek és e feszültségek okainak, valamint távlatainak értelmezése és megítélése szempontjából.

Ha mindezek figyelembe vétele mellett technikai vonatkozásokban lehet is értelme annak, hogy nem-demokratikus berendezkedések újraelosztási viszonyait, oktatási vagy egészségügyi szolgáltatásait, nyugdíjrendszereit, stb. a klasszikus nyugati democráciákéval hasonlítsuk össze, az egybevetés kemény korlátait mindenképpen szem előtt kell tartanunk. Súlyos elméleti zavarokhoz – nyomukban pedig akár veszélyes ideológiai és politikai következtetésekhez – vezethet ugyanis, ha az elemzés mint „azonos formáció különböző variánsait” vagy „különböző fejlettségi lépcsőfokok” reprezentánsait szemléli az összevetett társadalmi-gazdasági egységeket.<sup>3</sup> Ahhoz tehát, hogy jóléti államról beszélhessünk, egyes intézményrendszereik esetleges morfológiai hasonlóságai ellenére, az analitikus összevetés látóköréből ki kell rekeszteni az elnyomó rendszerek minden formáját, s az állam jóléti funkcióinak vizsgálatát szigorúan le kell szűkíteni az állampolgári jogegyenlőség és az alapvető szabadságjogok univerzalizálásának elveiből kiinduló *demokratikus társadalmi berendezkedések* körére.

De a jóléti állam fogalmi megragadásához Esping-Andersen tömören összefoglalt alaptételéből nemcsak a jelzőt („demokratikus”), hanem a jelzett kategóriát („kapitalizmus”) is ki kell emelnünk. A jóléti állam létrejöttének ugyanis a politikaival egyenrangú gazdasági-társadalmi előfeltétele *a magántulajdonra épülő piaci viszonyok dominanciája*, azaz, az újraelosztó hatalomtól független intézményi formák között nyereségelvű termelést folytató

---

<sup>3</sup> Ez a „hiba” igen kiterjedten jellemezte az államszocializmus késői szakaszának összehasonlító társadalomtudományi irodalmát. Se szeri, se száma azoknak a munkáknak, amelyek a gazdasági fejlettség néhány aggregált mutatójának alapulvételével, egyszerű ordinális skálán vetették egybe a szocialista és a tőkés iparfejlődés alakulását, az állami újraelosztásnak a jövedelem-egyenlőtlenségekre gyakorolt hatását vagy a tudás átadásának iskolai mechanizmusait, stb., s voltak le technokratikus természetű következtetéseket anélkül, hogy tekintetbe vették volna a háttérben lévő hatalmi és intézményi struktúrák meghatározó különbségeit. Bár e redukcionista összevetések mindmáig legfrekvenciáltabb terepe a gazdaság, a logika rendszerváltás utáni mutációinak terjedését jelzik azok a hasonló szerkezetű nosztalgia-érvelések, amelyek a posztszocialista társadalomfejlődéssel szembeni kritika sarokkövének valamiféle „vesztés-egyenleg” felállítását tekintik. (A nosztalgia-gondolatmenet átfogó kritikájához, illetve egyes politikai implikációihoz lásd: Michnik 2004; valamint Tamás Gáspár Miklós és Kis János több fordulóból álló nyílt levélváltását a *Népszabadság* 2005. szeptember 30., október 8., illetve november 6-i számában.)

tulajdonosok, valamint a velük a polgári szerződéskötés írott és íratlan szabályai szerint kapcsolatra lépő civil szereplők társadalmi jelenléte. Ebből pedig az adódik, hogy a patriarchális családi gazdaságokra vagy a központi adminisztráció tulajdoni túlsúlyára épülő rendszerek (s ma számos ilyen berendezkedés él még a fejlődő világban) akkor sem tekinthetők jóléti államnak, ha működési rendjük szerves része az alattvalók javára történő nagy mértékű jövedelemújraelosztás, illetve ha szolgálataik fejében a társadalom meghatározott nagy csoportjai bizonyos jóléti ellátásokban részesülnek. Ez utóbbi társadalmi formációkban az újraelosztás elsődleges funkciója az adott alá-fölérendeltségi viszonyok tradicionális rendjének fenntartása. (UNRISD 2005) S ez döntő vonásokban különbözteti meg őket a modern piaci gazdaságoktól, amely utóbbiakban viszont a jóléti redisztribúció fő rendeltetése éppenséggel magának a piacnak a működtetése. Mint azt a szociálpolitika történetének elmúlt másfélszáz éve mutatja, egyrészt a túltermelési válságok kiiktatása, másrészt a mind drágább élőmunka képzési költségeinek átvállalása, harmadrészt a piaci kockázatot mérséklő infrastruktúra bővítésének jól körvonalazható gazdasági, társadalmi és politikai érdekei álltak a jóléti állam kialakulásának mérföldköveit jelző olyan nagy és meghatározó fordulatok háttérében, mint amilyen az általános társadalombiztosítási rendszerek, államilag felügyelt (és/vagy működtetett) közegészségügyi rendszerek, mindenekelőtt pedig az államilag irányított közoktatási rendszerek életre hívása volt. (Marshall 1967; Skocpol 1995) Fontos látnunk, hogy bár e nagy fordulatok természetesen szerepet játszottak az érintett országok, országcsoportok hatalmi viszonyainak formálásában is, elsődleges mozgatórugóik mégsem a politikai szférában keresendők, hanem közvetlenül a tőke és a munka világában, pontosabban és általánosabban, a piaci működésmód fenntartásához fűződő széles társadalmi érdekeltségek viszonyrendszerében.



Összefoglalva, a jóléti állam létrejöttének tehát három alapfeltétele emelhető ki. Lényeges vonás – hiszen ettől „jóléti” –, hogy az állam funkcióinak szerves részévé válják bizonyos általánosan elismert minimum-szükségletek állampolgári alapú kielégítésének jogi, pénzügyi és intézményi szavatolása. Ugyanakkor e feltétel – mint láttuk – önmagában semmiképp sem elégséges, hiszen az értelmes fogalmi körülhatárolás két további, egyenrangúan fontos alapszempontra figyelembevételét követeli meg. Egyfelől, csak az olyan *politikai* rendszerek sorolhatóak a fogalom körébe, amelyekben a szükségletkielégítés formáinak és mértékének meghatározása a demokratikus politikai berendezkedés hatalmi jogosítványain és intézményein nyugszik, másfelől csak azok a *társadalmi-gazdasági* rendszerek, amelyekben a gazdaság alapviszonyait – a központi hatalomtól elkülönült tulajdon sérthetlenségére építve – az államtól elváló, önálló intézményi és jogi arculattal rendelkező civil szereplők termelése és részvétele alakítja, magyarul, amelyekben a modern piac vált domináns integráló tényezővé.

A jóléti állam e legáltalánosabb attribútumainak leírása és a fogalmi körülhatárolás nélkülözhetetlen komponenseinek kibontása persze nem Esping-Andersen érdeme: az alapvonások itt idézett vagy rokon értelmezését a kérdéskörrel foglalkozók legalább T. H. Marshall és Richard Titmuss néhány évvel a második világháború után fogant klasszikus munkáinak megjelenése óta kikezdzhetetlen elméleti kiindulópontnak tekintik. (Titmuss 1963; Marshall 1965) Az esping-andersen-i axióma igazi újdonsága a tétel *megfordításában* rejlik. A fent idézett gondolat második fele ugyanis azt posztulálja, hogy az előbbieken kiemelt három kritérium együttesének megfelelő berendezkedések viszont *mind jóléti államok*. Azaz, függetlenül a mindenkor kormányok ideológiai és politikai beállítódásától, a gazdaság szárnyalásától vagy időnkénti mélyrepülésétől, sőt, a politikai ízlés és kultúra koronkénti változásaitól is, a jóléti állam magán a demokratikus kapitalista rendben belül nem eliminálható.

A nyugati típusú modern kapitalizmusból a jóléti célú újraelosztás és a piactól függetlenített társadalmi szolgáltatások rendszere éppen úgy nem vonható ki, ahogyan nem vonható ki a formációból a szabad választásokon nyugvó parlament intézménye vagy a magántulajdon sem. Más szavakkal: a jóléti állam a huszadik századi tőkés fejlődés mára elért *modernizációs teljesítménye*, e minőségében pedig éppen úgy és éppen annyira történeti produktum, mint amennyire az volt a polgári fejlődés kezdeténél a Nyugat hajdani nagy újjátása, a felvilágosult abszolutizmus (Bibó 1986b; Braudel 1993; Szűcs 1991). Ha pedig a jóléti államra mint történeti produktumra és a kapitalizmus teljesítményére tekintünk, akkor észre kell vennünk, hogy kiépülésével a nyugati fejlődés *új modellje* jött létre.

Esping-Andersen könyvét éppen ez a felfedezés avatta bestsellerré. Könyve nem más, mint kísérlet a modell történetileg kialakult legfontosabb vonásainak elméleti általánosítására és kulcsdimenzióinak operacionalizálására, hogy azután az állam és a piac közötti szerepmegosztás és elosztási arányok alapul vételével felvázolhassa a formáció azon három fő variánsát érvelése szerint valamennyi, a nyugati modernizációs minta alapján szerveződő jóléti állam besorolható. Ugyanakkor átfogó jellegénél fogva a kategorizáció az egymással való összevetés legfontosabb társadalmi szféráit és intézményeit is kijelöli, továbbá mértéket ad a kezünkbe a jóléti államok mint különböző történeti fejlődési utak bejárásával megszülető modernizációs teljesítmények empirikus összehasonlításához.<sup>4</sup>

Az itt következő fejtegetések középpontjában álló problémát az eddigiek fényében már nem nehéz megfogalmaznom. Ha igaz, hogy a jóléti állam a modern nyugati társadalomfejlődés megkerülhetetlen modellje, akkor a napjainkra létrejött hazai berendezkedés vizsgálata révén új és gazdagabb megvilágításba helyezhető a magyar társadalom *európai felzárkózásának* kérdése.

---

<sup>4</sup> Lásd erről részletesen Csaba Iván és Tóth István György igen alapos bevezető tanulmányát a jóléti állam felfogásáról és teljesítményeinek méréséről általuk szerkesztett kötetben. (Csaba – Tóth 1999, 1-41. old.)

Az előbbieken vázolt feltétel-hármas értelmében ugyanis e teljesítmény mérésének csupán egyik részelemét jeleníti meg a piaci viszonyok terjedelmét, mélységét és stabilitását jelezni hivatott – ma azonban csaknem teljes kizárólagossággal használt – gazdasági, pénzügyi és intézményszervezési mutatók együttese.<sup>5</sup> Ha modernizációról, mi több, nyugati felzárkózásról és európai betagozódásról beszélünk, akkor az előbbieken túl, e fogalomkörbe nyilvánvalóan beleértjük mindazokat a kulturális, szociális és civilizatorikus tartalmakat is, amelyekkel a kifejtett polgári társadalmakat szokás jellemezni, és amelyek történeti kialakulását Bibó István a második világháború után született egyik klasszikus tanulmányában így foglalta össze:

„Ez a rendszer [az európai társadalomfejlődés nyugaton kicsiszolódott rendje – Sz.J.] az egymást egyensúlyban tartó társadalomszervezeti viszonyoknak a végtelen sokaságán épült, melyek mindinkább feloldották, személyivé és közvetlenné tették a teljes és egyoldalú kiszolgáltatottságnak az ókori, bizánci és közel-keleti társadalmakra oly jellemző viszonyait. ... Ez a gazdagon tagolt, földjéhez, munkájához, szakmájához, szabadságához erősen hozzákapcsolódó társadalom eredményesen szembe tudott fordulni a hatalomkoncentrációnak, az egyoldalú alávetésnek a kísérleteivel. ... A legmodernebb társadalomfejlődés, a francia forradalom és vele párhuzamos alakulások során azután bekövetkezett az ideje annak, hogy ez a sokféle, kisszerű, de biztosított szabadságokkal élő s erre ránevelt társadalom nekikezdett ... a kisszerű korlátoknak a lebontásához és egyetemes érvényű, egyenlő szabadsággá való összegezéséhez.” (Bibó 1986a, 491-493. old.)

Bibó itt idézett tanulmányának címét kissé parafrázálva, ugyanakkor a magyar társadalom európai felzárkózásának általa máig érvényes módon megfogalmazott mércéit alapul véve, nyugodtan kimondhatjuk, hogy az 1990. évi változás „értelme” lényegét tekintve megegyezett az

---

<sup>5</sup> Sőt, ennél erőteljesebben is fogalmazhatunk. Hiszen a gazdasági teljesítmények minden mástól elvonatkoztatott, kizárólagos figyelembevételre építve súlyosan félrevezető is lehet. A kérdéses mutatók önmagukban szemlélve ugyanis ideig-óráig akár kimagasló teljesítményt is jelezhetnek, miközben a társadalom, amely produkálja őket, belső szerkezete, hatalmi és politikai viszonyai szerint éppen tradicionális irányba fordul: az elmúlt évtizedek latin-amerikai és dél-ázsiai gazdaságainak a hatékonyságot és a nemzetközi versenyképesség fokozását célzó átalakítása nem egy példát szolgáltatott a gazdasági és társadalmi modernizáció efféle szétválására, sőt, szembefordulására. (Armony 1997)

1945. éviével: a tét akkor is a nyugat-európai társadalomfejlődés főáramába való betagozódás volt, s ma is ugyanez. Az ismét aktuálissá lett modernizációs dilemma pedig szinte szó szerinti értelmében azonos a fél évszázad előttivel: a régi rend tartópilléreinek felszámolása révén vajon létrejön-e a sokféle kis szabadság egyenrangúságán nyugvó, az állam központosító törekvéseivel és túlhatalmával szemben hatékony védekezésre és a szabadságok egységesítésére képes civil (polgári) társadalom, valamint az az államképlet, amely e szabadságok tartalmi gazdagodását és egyenrangúságát intézményesen szavatolja.

Bár tanulmányának megírása idején, 1947-ben Bibó e tárgyban a jövőt illetően még legfeljebb csak félelemteli sejtéseket és óvásokat vethetett papírra, ma már történeti bizonyossággként tudjuk, hogy a következő évtizedek államszocialista kísérlete végül a kitűzött cél ellentettjébe fordult: az akkor útjára bocsátott modernizációs vállalkozás annak társadalmi tartalmát tekintve, rövid időn belül elbukott. A hamarosan hatalomra kerülő totalitárius berendezkedés az államról leváló civil társadalomnak és a polgári szabadságok kis köreinek még az írmagját is kiirtotta (vagy legalábbis: szándékai szerint erre törekedett). Az állam minden korábbi mértéket meghaladó túlhatalma mellett megvalósuló központosított újraelosztás rendszere pedig értelemszerűen nem a civil szabadságok tartalmi és terjedelmi gazdagodását szolgálta, hanem a totalizált politikai akaratnak és a nevében fogatosított erőltetett modernizációs programnak való alávetés intézményesítését. Az államszocializmus négy évtizede tehát egy újabb történeti variáns felvonultatásával gyarapította a zsákutcás hazai modernizációs kísérletek sorát. Mint ma már világos, kiépülése után rövid időn belül éppen maga a modernizációs programmal fellépő totalitárius államszervezet vált a nyugati társadalomfejlődés pályájára való visszatalálás legfőbb gátjává, amivel a negyvenes évek végére az ország európai

felzárkózásának reménye – évszázadok magyar történelemének fájdalmas tradícióihoz híven – – ismét a beláthatatlan jövő kódéba veszett.

A hetvenes, nyolcvanas évek gazdag közgazdasági, gazdaságtörténeti és gazdaságszociológiai irodalma ugyanakkor bőséges tényanyag és az irányítás, a termelés, valamint a kereskedelem egyes területeire vonatkozó mélyreható elemzések felvonultatásával igazolta, hogy fogantatásának pillanatától kezdve, a pártállam teljhatalmára épülő berendezkedés alkalmatlan volt a szó legszűkebb értelmében felfogott technikai-műszaki felzárkózásra is. A tervgazdaság által életre hívott ágazati szerkezet torzulásai, a termelékenység krónikusan alacsony szintje, a gazdaság innovációs érzéketlensége, a termelés állandósult hiány-állapota, valamint a rendszer csillapíthatatlan élőmunka-igénye külön-külön is akadályai, együtt pedig strukturális fékjei voltak s maradtak a tartós gazdasági növekedésnek.<sup>6</sup> E strukturális fékeknek betudhatóan, a berendezkedés igen hamar felélte az erőltetett iparosítás szerkezetátalakítási programjában rejlő technikai és gazdasági tartalékokat, és – túlszárnyalás helyett évről évre távolabb kerülve a versenytársnak tekintett Nyugattól – a történelmi idő fél évszázados visszaforgatásával konzerválta a századelő termelésirányítási, képzési és foglalkoztatási mintáit.

A gazdasági és technológiai modernizáció kisiklását a Kommunista Párt társadalompolitikai programja nem hogy nem kompenzálta, de – mint az ugyancsak hamar világossá vált – a gyakorlati megvalósításban azt a szélsőséges jogfosztás és elnyomás mindennapi élményére váltotta. Az egyenlőség-gondolat a valóságban a szegénységnek a társadalom kétharmadára való kiterjesztését jelentette; (Ferge 1986) a modernitást megtestesítő urbanizáció kötelező társadalmi munkában elrendelt gyárápítést és tömeges kényszerköltöztetést hozott; (Vági G. 1991) a nők egyenjogúsításának kézzelfogható tartalma abortusztilalom és

---

<sup>6</sup> A témakör hatalmas irodalmából hadd hivatkozzak itt Kornai János és a Pető Iván – Szakács Sándor szerzőpáros alapmunkáira, valamint a *Fordulat és reform* alkotói kollektívájának átfogó közgazdasági elemzéseire. (Kornai 1980; Pető – Szakács 1985; Antal – Lengyel L. és munkatársaik 1987)

három műszakban végzett nehéz segédmunka lett; (Neményi 1996) a család védelme az állami nevelőintézetek gyermeklétszámának ugrásszerű gyarapításában, (Ambrusné 2002) az ifjúság új értékrend szerinti nevelése pedig militarizált úttörőtáborokban és a folyamatos mozgósítás változatos iskolai formáiban öltött testet. (Gesztesi – Király – Kovács S. 1989)

'56 tömeges erővel mondott minderre „nem”-et. Híres 12 pontja olyan szocializmus-eszményt tűzött a zászlajára, amelynek kiindulópontja az alapvető emberi és politikai jogaiba visszahelyezett individuum autonómiája, garanciája pedig a polgári demokrácia parlamentáris rendjének visszaállítása volt. A modernkori hazai társadalomfejlődés *máig* kiható fordulatát hozta, hogy ha a szabadságjogok rehabilitálásáért harcba szálló forradalmat leverték is, ezt az üzenetet többé már nem lehetett nem tudomásul venni: az államszocialista berendezkedés fenntarthatósága és legitimitásának újrateemtése érdekében a szovjet tankok hátán restaurált pártállam irányítóinak új gazdasági, társadalmi és politikai források után kellett nézniük.

Ahogy azt ma már jól tudjuk, a leleményesen megtalált új forrás a hatvanas évek közepétől a rendszer összeomlásáig fenntartott *permanens reform-állapot* volt, aminek keretében a hatalom a változások állandó ígéretével, az ütköző gazdasági érdekcsoportok egymással szembeni kijátszásával és harcuk szükség szerinti nyilvánossá tételével, valamint a kis engedmények folyamatos taktikájával tartotta ébren a fejlődés, vele pedig Európa (a „Nyugat”) utolérésének reményét és vágyát. Az ügyes taktika persze hamar kipukkadt volna intézményes bázis nélkül. Mint tudjuk, tartós sikerének letéteményese a kádári hatalom kezdetben inkább ráérzéssel, mint tudatosan felfedezett nagy újítása, a „szabadság legkisebb körének” hallgatólagos – de persze mindig-visszavonható – rehabilitálásán nyugodó családi „második gazdaság” lett.

Az pártállami berendezkedés szemszögéből nézve, a második gazdaság térnyerésének azonban kettős hatása volt. Miközben valóban hathatósan teljesítette a tőle elvárt politikai funkciókat – hiszen kétségtelenül előmozdította és évtizedeken át jótékonyan segítette a Kádár-rezsim különösebb megrázkódtatások nélküli működését –, fokozatos terjeszkedésével egyúttal erőre kaptak és mind meghatározóbb szerepet nyertek a rendszer erózióját, majd végső szétporladását elősegítő szervezeti formák és intézmények. (Szalai J. és munkatársai 1988; Szabó M. 1989; Vajda M. 1989)

Ezek a „föld alatti” kezdemények lettek azután a reform-értelmiség által a nyolcvanas években felvázolt alternatív reformprogramok új modernizációs várakozásainak megtestesítői: eróziós potenciáljuk szinte megjelenésük pillanatától a zsákutcából való kievickélés *társadalompolitikai* reményével ruházta fel őket. Hiszen a szocializmus hivatalos világától élesen elkülönülő, a kisközösségi részvétel személyes viszonyaira és kapcsolati hálóra épülő termelési, érintkezési és együttműködési formáktól sokan – így e sorok szerzője is – nem kevesebbet, mint az *(újra) polgárosodás* társadalmi bázisának megteremtését, azzal együtt pedig a civil létformák újraélesztését és modernizációját várták/vártuk. S bár a mából visszapillantva, megmosolyogtatóan naivnak vagy akár bosszantóan romanticizálónak tűnhet, hogy a korabeli társadalomtudomány a pártállami rend ellenében (illetve annak hasadékaiban) kifejlődött családi mezőgazdasági termelést, munkaidő alatti fusizást, vagy akár a valóban vállalkozásszerűbb gmk-zást és kisipari termelést a polgári társadalomfejlődés közvetlen előzményének és leendő társadalmi fundamentumának tekintette,<sup>7</sup> a tény tény marad: nem kis részben a második

---

<sup>7</sup> A második gazdasággal mint a polgárosodás bázisával kapcsolatos kritikákat – különösen Kuczi Tibor, Losonczy Ágnes, Gyáni Gábor és Vári András sokrétű szempontokat felvonultató bírálatait – lásd a *Századvég*, illetve a *Replika* című folyóiratoknak a hazai polgárosodás-kutatás elméleti és módszertani kérdéseit tárgyaló tematikus különszámaiban (Századvég 1991; Replika 1993), valamint a jelenkori nagyvállalkozókról Laki Mihállyal közösen írott és nemrégiben megjelent könyvünknek a polgárfogalom értelmezésének nehézségeivel foglalkozó fejezetében. (Laki – Szalai J. 2004, 31-54. old.)

gazdaság „kvázi-polgári” vonásainak felstilizálásán nyugodtak a rendszerváltásnak a nyolcvanas évek második felében kikristályosodó társadalmi víziói, valamint az 1990-es évek első kormányainak a kisvállalkozások támogatását, az agrárgazdaság tulajdonviszonyainak átalakítását vagy akár a non-profit szektor szociális szerepvállalásának megerősítését célzó szakmai programjai. (Kutrán – Sándor – Vass, 1991; Gyekiczki 1992)

De a második gazdaság eróziós folyamatai közepette folyó „csendes szabadságharcnak”, pontosabban, a polgári beállítódás abban tetten érhető mindennapi tartalmainak itt jelzett összefüggésében vált értelmessé és fogalmazódott újra a bibói alapkérdés is: vajon az állampárti berendezkedés lassú, ám jól kitapintható szétporladása közepette kifejlődhetnek-e azok a mikroközösségi struktúrák, szervezeti keretbe foglalható intézményi alapok, továbbá széles körökben begyakorlott tudások, készségek, habitusok, valamint azok a közösségi formák, amelyek együttesen alapul szolgálhatnak a nyugati társadalomfejlődésbe való (újra)bekapcsolódás átfogó modernizációs programjának megvalósításához?<sup>8</sup>

1989 előre megjósolhatatlan, történelmileg ugyanakkor mégis logikus fejleményeivel azután a teoretikus kérdésfelvetés egyszeriben húsba vágó politikai töltést nyert. Hiszen a rendszerváltás egész sikere múltott azon, hogy a késő-szocialista évtizedek eróziós teljesítményeire és társadalmi fejleményeire támaszkodva, létrejön-e az állam és a civil társadalom szétválásán, valamint az állampolgári jogok teljes skálájának univerzális szavatolásán nyugvó modern európai berendezkedés, amely képes elejét venni a korábbi kísérleteket rendre zátonyra futtató dezintegrációs folyamatok történelmi újratermelődésének?

Az persze a kezdetektől fogva világos volt, hogy a felzárkózás esélyeinek latolgatásába sem érdemes fogni a régi rend tartópilléreinek elmozdítása, magyarán az államszocializmus

---

<sup>8</sup> Tematikus változatosságuk és megközelítésbéli sokszínűségük ellenére, az 1979-ben született *Bibó Emlékkönyv* tanulmányait ez a gondolatkör foglalja szerves egységbe. (Réz 1991)



politikai struktúrájának gyors és radikális eliminálása, illetve a tulajdonviszonyok gyökeres átformálása nélkül. Ezért lett hovatovább közhelyesen ismételt közmegegyezés tárgya az átalakítás menetrendje: előbb politikai, majd gazdasági rendszerváltást! E gyakran és hangosan ismételt közmegegyezés hátterében ugyanakkor egy hallgatólagos másik is állt: a társadalmi életnek a két „fő” szférán túli intézményeit – köztük a szélesen értelmezett jóléti ellátás rendszerét – tekintve, az átalakulás hasonló módon prioritásokba rendezett és ugyancsak feszes ütemterv szerint elgondolt programjának viszont egyelőre nem jött el az ideje. Persze nem mintha bárki azt gondolta volna, hogy az új politikai intézmények felállításával, az új jogrend kimunkálásával, valamint az állami vállalatok magánkézbe adásával és a lendületesen kiépített liberális gazdaságsszabályozással a polgári társadalmi berendezkedés ez utóbbi szegmensei mintegy „maguktól” megszületnének. A tulajdoni (újra)elosztás, a piaci szabályozás körüli éles érdekharokban, a mindennapi megélhetés biztonságának helyreállításáért folyó küzdelmekben, valamint az ütköző reform-remények közepette azonban az általánosabb értelemben vett „társadalmi rendszerváltás” ügye mindegyre elnapolódott. A tologatásnak a döntéshozók oldalán idővel ideológiája is született: az intézményrendszer egyes területeinek reformja nemcsak fontossági, de időbeli sorrendet is követel, másként a rendszerváltás sikere – értsd: Magyarország gyors piaci adaptációja – kerülhet veszélybe. Márpedig a szűkre szabott források és máig befejezetlen intézményfejlesztési, illetve szabályozási reformok miatt a modernizációt fékező okoskodásnak vagy egyenesen a közgazdasági összefüggések iránti érzéketlenségnek tűnt és tűnik olyan költséges programok sürgetése, mint amilyeneket az oktatási, az egészségügyi, vagy a társadalombiztosítási rendszernek a polgári jogegyenlőségen, a szolgáltató és az igénybevevő közötti szerződéses viszonyon, valamint az állam szociális garanciavállalásán nyugvó átalakítása jelentene.

A jóléti reformok folyamatos halogatása közben az említett területek és a társadalmi szolgáltatások egyéb szférái persze távolról sem maradtak érintetlenek. Elég gondolatban felidéznünk a társadalombiztosítás útját az egykori SZOT-fennhatóságtól a tisztavirágéletű önkormányzati autonómián át a fiskális kontrollt gyakorló Pénzügyminisztérium közvetlen felügyeletének törvényi elrendeléséig, a háziorvosi szolgálat pályáivét a nyolcvanas évek végének kórházi integrációjától az ezredforduló felülről elrendelt kötelező magánosítási programjáig, vagy a közoktatás fogalmának és tartalmának átalakulását a helyben megszervezendő iskoláztatás iránti önkormányzati kötelezettségvállalástól a vizsgarendszerű központi kimenetszabályozásig, stb. ahhoz, hogy a mélyebb elemzéseknek elébe vágva, merőben újságolvasói emlékeinkből és napi élményeinkből kiindulva megállapíthassuk: ha senki nem is igen tervezte őket, lényeges változások azért a jóléti berendezkedés minden szférájában és pontján végbementek.

Ezek a változások ugyanakkor rendre „sodródó” jellegűek voltak: hovatovább egyetlen állandó trendjük az állam martalékaikért folyó éles érdek-összeütközések tűréshatáron belül tartása, illetve az ehhez szükséges tűzoltósos kompromisszum-keresés folyamatos zaklatottsága lett. Aligha csodálkozhatunk, hogy mindeközben a legszűkebben értelmezett jóléti alapfunkciók (a társadalombiztosításban az arányos és igazságos elosztás elve, a helyi szociálpolitikában a rászorultság mérséklése, a munkanélküli ellátásban a piaci kockázatért járó kompenzáció, a családtámogatások rendszerében a gyermekneveléshez való társadalmi hozzájárulás szolidarisztikus ideája, az idősellátásban a méltóság és a méltányosság alapértékei, stb.) rendre alámerültek, pontosabban, sajátos átértelmeződéseken mentek keresztül. Köznapi tapasztalataink és a hazai szociális ellátás egyes részterületeinek működéséről az elmúlt években született kutatási eredmények azonban azt sugallják, hogy e spontán átértelmeződések és deformációk az

idők folyamán önfenntartó erejűvé merevedtek, és napjainkra az intézményrendszerbe mélyen beépülve, annak meghatározó vonásaiként stabilizálódnak. (Szívós – Tóth I. Gy. 1998; Kemény 1999; Havasi 2005; Ferge 2000 – különösen: 135-251. old.; Tóth I. Gy. 2005) Másként fogalmazva: mintha a sokszor ad hoc módon fogant szolgáltatási kezdemények, ötlettől vezérelt szabályozásmódosítások, a finanszírozási nehézségek áthidalására az intézményrendszer egy vagy más pontján született – de „ott felejtett” – konstrukciók fokozatosan összeérlelődnének, és azokból lassacskán a maga törvényeit követő, *konzisztensen szerveződő jóléti rendszer* kontúrjai rajzolódának ki – bár a szerveződés elvei egyelőre kevésbé nyilvánvalóak.

A jelek mindenesetre arra vallanak, hogy e rendszer belső mozgását immár nem a piaci átmenet szükségletei és a hozzájuk társított állami politikák alakítják, hanem döntően a rendszerváltás végére stabilizálódó hazai *társadalmi struktúra erőviszonyai*. Erre utal például, hogy a jövedelmi viszonyok formálásában az állam változó redisztribúciós preferenciáinak egyre kisebb a súlya: az egymást váltó kormányok markánsan eltérő ideológiai és társadalmi programjai ellenére, a hazai jövedelemeloszlás belső arányai és egyenlőtlenségének mértékei a kilencvenes évek közepe óta meglepő állandóságot mutatnak. (Tóth I. Gy. 2005) De a strukturális hatások növekvő erejét sugallja a leginkább hátrányos helyzetű társadalmi csoportokra – a tartós munkanélküliekre, a szegény- és cigánytelepeken élőkre, az alacsony jövedelmű gyermekes családokra, a hajléktalanokra, stb.– irányuló célprogramok feltűnően kis hatásfoka (mi több, gyakorta előálló teljes kudarca), valamint a programok specifikus vonásaitól függetlenedő, általános szegregálódásuk. (Lukács 2005; Zolnay 2005; Fleck – Messing – Mike 2005) És hasonló módon értelmezhetjük a jóléti költségvetés belső szerkezetében bekövetkezett változásokat is. Hiszen aligha magyarázhatjuk mással, mint a támogatott rétegek markánsan eltérő társadalmi helyével és hatalmi súlyával azt a belső arányeltolódást, ami az elmúlt nyolc-tíz

év folyamán a redisztribúció központi terepén a piacképes csoportok számára fenntartott társadalombiztosítási ellátások javára és a piacról kiszoruló szegények segélyalapjai kárára bekövetkezett.<sup>9</sup>

Úgy tűnik tehát, hogy fordítanunk kell az elmúlt másfél évtized hazai – és kelet-európai – társadalomtudományát uraló tranzitológiai látószögön, és a széles értelemben vett redisztribúció „itt és most” adott rendszerére mint *kifejlett szerkezetre*, mint a társadalmi struktúra érdekviszonyai által megdolgozott és saját belső logikája mentén alakított *új jóléti állam* egyik tartópillérére érdemes rápillantanunk.<sup>10</sup>

Persze elméleti dedukció útján is oda juthatunk, ahová empirikus tapasztalataink vezetnek. Felidézve Esping-Andersennek a fejezet elején összefoglalt gondolatmenetét, tisztán spekulatív is azt kell mondanunk, hogy demokratikus intézményrendszerének kiépítésével, valamint a magántulajdonon alapuló piacgazdaság kialakításával Magyarországon a rendszerváltás végére *valamilyen* jóléti állammak biztosan létre kellett jönnie. Ebből pedig az következik, hogy a kialakult berendezkedésre nézve érvényesíthetők a jóléti állam működésének általános tartalmi kritériumai: rákérdezhetünk a szükségletek társadalmilag elfogadott minimumainak körére és mértékére, továbbá vizsgálat tárgyává tehetjük a rájuk épülő szociális jogok terjedelmét és tartalmát, e jogok szavatolásának intézményi garanciáit, valamint

---

<sup>9</sup> E folyamat behatóbb elemzésére a későbbiekben még visszatérek. – Azt azonban már itt megjegyezném, hogy e sajátos „csereviszony” strukturális meghatározottsága annál is világosabb, mert a „piaci átmenet” minden mástól elvonatkoztató igényei ezzel éppen ellentétes trendet diktáltak volna. Merőben a költség szempontokat tekintve, nyilván hathatósabban lehetett volna csökkenteni az állam kiadásait a viszonylag kis ráfordítás-igényű segélyezés normatívá tételével és felfejlesztésével, mint úgy, ahogyan a dolog a valóságban történt: a nagy és drága apparátussal dolgozó társadalombiztosítás adminisztratív feladatainak további szaporításával.

<sup>10</sup> A jóléti berendezkedés minőségileg új – alapvonásaiban, funkcióiban és fontos szerkezeti elemeiben mind államszocialista elődjétől, mind nyugati megfelelőitől markánsan különböző – formációjának megnevezésére egyelőre hiányoznak a közkeletűen elfogadott és azonos tartalmakkal megtöltött társadalomtudományi fogalmak. Mintha lassacskán azért kikristályosodóban lenne egy megjelölés, amellyel használóik legalább érzékeltetni kívánják, hogy jellegében új és minden bizonnyal tartósan fennmaradó történeti fejleménnyel állunk szemben – ez pedig a *posztoszocialista jóléti állam* a szakirodalomban egyre gyakrabban felbukkanó kategóriája. A körülményes és hosszadalmas körülírások elkerülésére a későbbiekben magam is többször ezt az összefoglaló kategóriát alkalmazom majd.

érvényesítésükben az állam és a piac közötti munkamegosztás elveit és arányait. Az már persze további kérdés – mégpedig az alább következő elemzések egyik középponti kérdése –, hogy a rendszerváltás folyamatában sodródva-alakítva létrejött hazai jóléti állam a felsorolt kritériumok együtteséből kirajzolódó profilja szerint vajon betagozódik-e az európai jóléti államoknak a három klasszikus modell-variánssal jellemezhető családjába.

Bár ez utóbbi kérdés első pillantásra tisztán elvi természetűnek látszik, nagy súlyú és messze vezető gyakorlati implikációi könnyen beláthatóak. Frissen megszerzett uniós tagságunkkal ugyanis a szerkezeti és működési illeszkedés problémája új hangsúlyokat kapott. Hiszen immár nem a befogadásra vágyakozó és a posztoszocialista átmenet sajátos, „nem-nyugatias” konfliktusaival küzdő kívülállóként, hanem az alapokat tekintve *azonos berendezkedésűnek* tételezett huszonöt egyenjogú tagállam egyikeként kell Magyarországnak megoldást találnia a kialakult és felemás módon „rendszerváltott” jóléti rendszer körüli érdekkonfliktusokban felszínre törő politikai dilemmák kezelésére, és ugyanígy, másra át nem hárítható módon kell felelősséget viselnie az elhibázott válaszokból adódó esetleges úttévesztésekért. Magyarán, Európai Unió tagságunk a hazai jóléti állam működésével és hatékonyságával kapcsolatos kérdéseket inkább kiélezte, semmint ad acta tette. Annál is inkább így van ez, mert bár manapság kevésbé kerül szóba, az Unió alapokmánya értelmében a belépéssel nemcsak egy szorosra fűzött gazdasági és külpolitikai társulás, hanem a szociális jogokat a tagállamok teljes közösségére nézve szavatoló jóléti állam-szövetség<sup>11</sup> tagja lettünk.

---

<sup>11</sup> Bár az összetartozás dimenzióinak kibontásában már az Európai Unió legutóbb 1993-ban bővített Alapokmánya is fontos helyre teszi a szociális jogok kérdését, e dokumentum hangsúlyai azonban mégis az integráció gazdasági/pénzügyi és a politikai vonatkozásain vannak. A 2004-ben a tagállamoknak elfogadásra ajánlott Európai Alkotmány újszerűségét és különleges fontosságát az előzmények tükrében éppen az adja, hogy a viták hosszú sorában kéréselt új dokumentum első ízben tesz kísérletet a prioritások körének a szociális integráció szempontjaival való kibővítésére. Ennek értelmében, az új alapokmány középpontjában – a „hagyományos” feladatkörökön túl – a szociális jogok ma minden tagállamra nézve érvényesítendő tartalmainak meghatározása, a közösségi és tagállami felelősségek határainak megállapítása, valamint a szociális jogok általános európai védelmére alkalmas intézményrendszer legalapvetőbb pilléreinek felvázolása áll. Aligha tévedünk, ha – a dokumentum elfogadása körüli

Innen nézve, akár akarjuk, akár nem, akár tudomásul vesszük, akár nem, a jóléti berendezkedés körüli – első pillantásra bensőségesen belpolitikai természetűnek tekintett – társadalmi feszültségek és a rájuk adott társadalmi válaszok mindegyre nemzetközi perspektívába kerülnek, és az idő múltával egyre inkább *európaiságunk* mércéjeként vétetnek számításba.

Ezzel pedig visszakanyarodtunk oda, ahonnan a rendszerváltással fémjelzett új hazai modernizációs kísérlet kapcsán elindultunk: a felzárkózás kérdéséhez. Ha az eddigi gondolatmenet helytálló, akkor azt a következtetést kell levonnunk, hogy e kísérlet sikere a szemünk láttára – és persze: részvételünkkel – formálódó hazai jóléti állam *minőségén* áll vagy bukik. A minőség mércéjét a hajdan Bibó által kimunkált, érvényéből az eltelt hatvan évben azonban mit sem veszített, kettős közelítés adja: egyrészt az állam és a civil társadalom szétválásának foka, másrészt – és ettől nem függetlenül – a történetileg gazdagodó tartalmú kis civil szabadságjogok egységesítésének és egyenrangúságának rendelkezésre álló biztosítékai. Nem nehéz észrevennünk, hogy az illeszkedés előbbieken érintett formális szempontjai és a felzárkózás itt említett modernizációs tartalmai lényegüket tekintve megegyeznek. Akár az Esping-Andersen által kibontott kritériumok felőli szinkronikus közelítésben, akár Bibó történeti felvetésében szemléljük, az európai felzárkózás és betagozódás kulcskérdése a civil és politikai szabadságjogok stabil talapzatára épülő szociális jogok mára kifejlődött tartalma és terjedelme, illetve intézményes garanciáik állapota. Magyarán, bárhonnan induljunk is el, a magyar társadalom európai felzárkózása végső soron a napjainkra kiformalódott jóléti berendezkedésen, az azt pályán tartó struktúrákon, illetve a kialakult struktúrák által hagyott-kínált mozgáslehetőségeken múlik.

---

minden vita ellenére – az Alkotmány megszületését történelmi mérföldkőnek tekintjük, amelyet nem kis részben az a felismerés és közös történelmi belátás hívott életre, hogy a tagállamok eltérő fejlődéséből és sokszínű intézményi berendezkedéséből fakadó „jóléti feszültségek” hovatovább a hatékony piaci verseny korlátaivá válhatnak, s így a legelemibb gazdasági érdekek is azt diktálják, hogy az Unió lépéseket tegyen bizonyos közös jóléti állami standardok kimunkálására. (European Union 2004)

Disszertációmban persze nem vállalkozhatom arra, hogy a jelenkori hazai jóléti állam mibenlétét és tartalmait illetően felvethető történeti, gazdasági, szociológiai és politológiai kérdések teljes skáláját áttekintsem. Egy efféle kísérlet nemcsak szakmai felkészültségem súlyos korlátaiba ütközne, de az kivitelezhetetlen volna a mérleg megvonásához elengedhetetlenül szükséges történelmi távlat híján is. Hiszen a társadalomtörténeti stúdiumok kétségbe nemigen vonható tanúsága szerint új állam-struktúrák kiformalódásához, működési rendjük finomhangolásához, új intézményi és civil magatartásfomák kialakulásához és begyakorlásához hosszú évekre, ha nem évtizedekre van szükség. Ráadásul, bár alapszerkezetét és fő erőviszonyait tekintve, a hazai jóléti berendezkedés kontúrjai a rendszerválás végére valóban kialakultak, meglehetősen cseppfolyós állapotokat regisztrálhatunk, ha a rendszer építőkockáit alkotó különböző elosztó intézményeket és szolgáltatási formákat egyesével vesszük szemügyre.<sup>12</sup> Mindehhez társul, hogy a jelek szerint a tulajdonváltásnak és piacosodásnak a gazdaságban nagyrészt lezajlott folyamatai a társadalmi szolgáltatások egyes területein (így különösen a gyermek- és az idősellátásban, valamint az alap- és középfokú oktatásban<sup>13</sup>) éppen napjainkban veszik kezdetüket, míg másutt (így mindenekelőtt a kórházi ellátásban vagy a

---

<sup>12</sup> Legyen szó a munkanélküliség kezeléséről, betegellátásról, idős- vagy gyerekgondozásról, vagy különböző pénzübeni támogatások odaítéléséről, igen nagy fokú instabilitással és az intézményben dolgozók ebből következő gyakori szerepzavaraival találkozhatunk, akár az adott szolgáltatási alapfunkciók kijelölésének támpontjául szolgáló elveket és alapértékeket, akár az intézményi szintű elosztáspolitikát formáló mindenkori prioritásokat, vagy a szolgáltatások elemi működéséhez szükséges szervezeti tagolódást és mindennapi szabályozást tekintjük. Fizikai hasonlaltal élve, a napjainkra nehezen mozduló struktúrába rendezett, ugyanakkor mindegyre a kialakulatlanság és átmenetiség jeleit mutató jóléti intézmények állapota a láng elfújása után belül még olvadó, kívül már merev viaszgyertyákéra emlékeztet. Jól tudjuk, minthogy a gyertyákat az újabb ünnepig már senki meg nem gyújtja, a viasz állagváltozásának egyetlen iránya a merev gyertyafal tömbbé vastagodása. – A kívülről befelé haladó megmerevedés hasonló jelenségei látszanak kirajzolódni a mind hierarchikusabban szerveződő és elbürokratizálódó szociális munkában, a kliensek érdekvédelmével szemben a felügyeleti szervek felé forduló családvédelemben, vagy a szociális segélyezés később részletesen tárgyalandó helyi szabályozásrendjében.

<sup>13</sup> Beszédes módon jelzi ezt, hogy a gyerekszám csökkenése és az időskorúak számának stagnálása mellett, 1999 és 2004 között a for-profit és non-profit alapon szervezett bölcsődékben és óvodákba járó gyermekek száma 13 százalékkal, a nem-állami időszotthonokban térítés ellenében elhelyezett idősek száma 40 százalékkal, míg a magán- és alapítványi fenntartású oktatási intézményekben járó tanulóké 68 százalékkal emelkedett. (KSH 2000 és 2005d)

felsőoktatásban) mindmáig főként a bújtatott áru-pénz viszonyok<sup>14</sup> késő-szocializmusból megörökölt formái, valamint jól begyakorolt és kellő leleménnyel a változó helyzet változó követelményeihez igazított eljárásmodjai uralják a terepet. Jó alapunk van azt gondolni, hogy a következő években a megindult piaci mozgások folytatódnak, sőt felerősödnek. S ha ez így lesz, akkor azok óhatatlanul maguk után vonják a tulajdonformák, a szervezeti elrendeződések, és nem utolsósorban az igénybevevők társadalmi tagozódásának jelentős átformálását is. Ezzel pedig további fontos hangsúlyeltolódások állhatnak elő az egész jóléti berendezkedés belső struktúrájában: mindenekelőtt, a jelenlegi állapothoz képest jelentősen elmélyülhet a rendszer piaci és nem-piaci szegmenseit már ma is elválasztó intézményi és társadalmi szakadék.

Mindezt számításba véve, nemcsak méretében, de a lényegét tekintve is elhibázott kísérlet volna, ha egy olyan monografikus feldolgozást tűznék célul magam elé, amely a rendszerváltás végére megszületett jóléti államot kész és végleges politikai, gazdasági és társadalmi produktumnak tekinti, s ezen az alapon jogosultnak véli, hogy a berendezkedés működési szabályosságairól, valamint annak a társadalmi struktúra hosszabb távú formálódásában betöltött szerepéről az idő próbáját kiálló, általános modell-leírással kísérletezzem.

A ténylegesen magam elé tűzött feladat ennél jóval szerényebb, de talán jóval realisabb. Disszertációmmal a „kamaszodó rendszerváltás” jóléti metszeteiről szeretnék állapotképpel szolgálni. Azaz, tisztában lévén azzal, hogy a „felnövekvés” tizenöt évében a jóléti berendezkedés struktúráját és szerepkészletét illetően sok minden már eldőlt, de a „kamasz” a

---

<sup>14</sup> A kórházi ellátásban mindenekelőtt az állami intézmények gördülékenyebb működtetésére létrehozott alapítványok és adománykezelő cél-egyesületek testesítik meg a legális piaci formákat. Funkcióik és az állami/magánformák keveredéséből előálló konfliktusok részletes feltárására nyújtott módot a Sonda-Ipsos által 1997-ben az egészségügyi alapítványok körében végzett kérdőíves felvétel. (Szalai J. 1998c)

A felsőoktatás sajátos piacosodási folyamatát leginkább az állami intézményekben önköltséges térítés ellenében tanuló diákok számának robbanásszerű növekedése jelzi. Míg arányuk 1999-ben még mindössze 4,6 százalék volt, öt évvel később már néhány tized híján 20. (KSH 2000 és 2005d)



végző pályaválasztás nagy elhatározásának még előtte van, dolgozatomat a rendszer „felnőttkori karrierjének” előkészítéséhez és esélyei higgadt felméréséhez való hozzájárulásnak szánom. Mindebben pedig az vezet, hogy a jelenkori modernizációs fordulat mélyebb társadalmi tartalmainak és a jóléti berendezkedés formálódásában tetten érhető strukturális következményeinek felfejtésével talán magam is hozzájárulhatok a bibói kérdésfeltevéssel kijelölt – sokunk elé sok éves munkát állító – gondolatmenet jelenkori lefordításához, azaz a kilencvenes évekkel útjára induló legújabb felzárkózási kísérlet esélyeinek elfogulatlan (újra)értékeléséhez. Más szóval, azt remélem, hogy az itt következő fejtegetések középpontjában álló probléma kibontása – azaz, a rendszerváltás egyik alapfolyamataként leírható „államtalanítás” egyes jóléti következményeinek bemutatása – révén munkám végeztével megfogalmazható lesz majd néhány erős hipotézis az ezredfordulóra létrejött berendezkedésnek a magyar társadalom „nyugatosodásában” betöltött/betölthető szerepéről, valamint – főként – azokról a már ma is kitapintható strukturális deformációkról, amelyek e kísérletet a maguk önmozgása révén könnyen újabb vakvágányra terelhetik.

Közelebbről, az itt következő fejezetekben arra igyekszem választ adni, hogy a régi rend tartópilléreinek elmozdításához szükséges legalapvetőbb váltásnak, az állam visszaszorításának valóságosan lezajlott folyamatai milyen következményekkel voltak az elmúlt másfél évtizedben jórészt sodródások sorozatán át formálódó jóléti berendezkedés napjainkra megszilárdulni látszó szerkezetére és a mindennapokban ténylegesen betöltött szerepeire. Azt vizsgálom továbbá, hogy a jövedelmi redisztribúció és a társadalmi szolgáltatások létrejött struktúrái betöltik-e azt az integratív funkciót, amely alapot teremt a magyar társadalom egészének polgáris fejlődésére, vagy éppen ellenkezőleg, azok inkább csak leképezik és visszaigazolják a féloldalas piaci

alkalmazkodás nyomán az elmúlt évtized során a hazai társadalomfejlődésben felerősödni látszó dezintegrációs tendenciákat.

A dolgozatban tehát a napjainkra megszületett jóléti berendezkedést kétfelől szemlélem: egyrészt mint a másfél évtizedes modernizációs erőfeszítések teljesítményét, másrészt mint a polgári társadalom együttélési viszonyainak kialakításában kulcsszerepet betöltő intézmények rendszerét. Persze ahhoz, hogy a szükséges elemzéseket elvégezhessem, a probléma fentebb megkísérelt elméleti körvonalazásán túl, számos további előkészítő lépést meg kell még tennem. Az alábbiakban előbb igyekszem a jóléti berendezkedés civilizatorikus és emancipatorikus tartalmaira vonatkozó általános gondolatmenetet empirikusan vizsgálható történeti és szociológiai kérdések sorozatára felbontani. Ezt követi majd a szükséges operacionális fogalmak bemutatása, hogy azután sort keríthessek a disszertáció gerincét alkotó gondolatmenet kiinduló hipotéziseinek felvázolására, valamint az ellenőrzésükre szolgáló források és módszerek rövid ismertetésére.

## **MEGKÖZELÍTÉSEK**

Mint arról fentebb volt már szó, ahhoz, hogy a hazai jóléti állam jellegét meghatározhassuk, illetve modernizációs teljesítményéről bármi érdemlegeset mondhassunk, elsődlegesen az állam és az államon kívüli (civil) társadalom viszonyának rendszerváltás utáni alakulásából kell kiindulnunk. Ezt a kiindulást diktálják mindenekelőtt a közelmúlt történései. Mint jól tudjuk, az elmúlt másfél évtized jóléti reformjainak centrális célkitűzése és meghirdetett vezérelve volt a késő-szocializmusból megörökölt – Kornai János képszerű szóhasználata nyomán közkeletűen „koraszülöttnek” nevezett<sup>15</sup> – jóléti állam célirányos visszaszorítása,

---

<sup>15</sup> Az azóta valóban széles körben alkalmazott metaforikus megnevezést Kornai János először egy 1992-es cikkében használta. (Kornai 1992)

szolgáltatásai terjedelmének és elosztási elveinek a feltételen prioritást élvező piacosítás követelményeihez való ésszerű hozzáigazítása. Másként fogalmazva, a jóléti berendezkedés átalakítása elválaszthatatlan lett az „államtalanítás” programjától, az utóbbi viszont a gazdaság gyökeres átformálódásától. Ebből pedig az következik, hogy e berendezkedés mai tartalmának és működésének feltárása reálisan el sem képzelhető másként, mint annak a háromszögnek a beható tanulmányozásával, amelyet az újradefiniált funkciókkal felruházott *állam*, a központi elosztás iránti új szükségletekkel és célokkal fellépő *társadalmi csoportok*, valamint az államról egyre inkább leváló *piac* kapcsolatrendszerei és egymással folytatott küzdelmei rajzolnak elénk.

Másrészt, ugyancsak az állam szerepének és a központi hatalomhoz fűződő társadalmi viszonyok jellegének vizsgálatából kell kiindulnunk akkor is, ha elemzésünk középpontjában a modernizáció hosszabb távú trendje áll. Láttuk fentebb: a gazdaság- és társadalomfejlődés szempontjából az 1945 utáni történelmi zsákutca kialakulásának legfőbb oka a civil társadalmat a magánszféra legbenső magváig maga alá gyötrő állam féktelen elterpeszkedése és a független civil világ ezzel egyidejű felmorzsolása volt. Mint röviden utaltam már rá, '56 legnagyobb tartós társadalomtörténeti jelentősége pedig abban állt, hogy e „terpeszkedésnek” megálljt parancsolt, majd lassan kikényszerítette a totális államhatalomnak legalább a család falain kívülre húzódását, és ezzel új civil kapcsolati formáknak, valamint termelési megoldásmódoknak a rendszer eróziójába torkolló kibontakozását. Persze a lassan teret nyerő második gazdaságnak egészen a szocializmus összeomlásáig csak az uralkodó pártállami formáció pórusaiban juthatott hely és szerep. Így az adott kereteken belül értelmesen fel sem vetődhetett struktúra-átalakító jelentősége. A rendszerváltás nyomán azonban egyszeriben perdöntővé vált a spontán módon („alulról”) kezdeményezett piacosodás korábbi családi és kisközösségi alapjainak távlati sorsa és a megreformált állammal formálódó új viszonya. Jelentős részben a kialakítandó „új

szerződésen” múlt és múlik ugyanis a tulajdonok és a tőke eloszlása, de a háztartások évtizedek alatt kimunkált többpillérű életberendezkedésének és azzal társuló életformájának jövője is. Ez utóbbi szempontokból pedig a második gazdaságban intézményesült történelmi hagyomány átformálásának mikéntje áttételek nélküli, közvetlen módon befolyásolja az új jóléti redistribúció szerkezetét és mögöttes érdekviszonyait.

Harmadrészt, az állam és civil környezetének beható tanulmányozását kell a középpontba helyoznünk a már többször említett összehasonlító modell-elemzés szempontjából is. A jóléti kapitalizmus Esping-Andersen által felvázolt „világait” ugyanis éppen e viszony történelmileg kialakult eltérő intézményes rendjei és más-más pályákon futó érdekegyeztető mechanizmusai, az állam elosztási jelenlétének ebből következő eltérő mértékei, valamint a jóléti beavatkozások legitimációs bázisául szolgáló ideológiák eltérő sarokpontjai különböztetik meg egymástól. A struktúra, a mérték és az elosztási elveket rögzítő ideológia egymásra vetüléséből és történeti súlypontváltozásaiból formálódott ki a jóléti állam három ismert, egymástól jól megkülönböztethető alaptípusa: a maximális egyéni felelősségre, a piaci elosztás igazságelveire, továbbá a minimális állam korrektív funkcióira épülő *liberális* berendezkedés; az államnak a piaci modernizációban központi szerepet szánó, ugyanakkor az ütköző érdekek állandó egyeztetésével igazságot és egyensúlyt teremtő *konzervatív/korporatista* struktúra; illetve a történetileg legkésőbbi fejlemény, a központi hatalomnak mindenekelőtt közvetlen jóléti funkciókat tulajdonító, azt ugyanakkor a társadalmi egyenlőség és kohézió megteremtéséért/fenntartásáért viselt felelősséggel felruházó *szociáldemokrata* rendszer.

Ahhoz, hogy a rendszerváltás befejeztével nálunk létrejött jóléti struktúrát a három „jólét-világ” által kicövekelt összehasonlító keretben értelmezhessük, megkerülhetetlen feladat tehát,

hogy alapos elemzés tárgyává tegyük az államtalanítás programjának az egyes alaptípusok<sup>16</sup> szemszögéből vett sikerét. Azaz, az előbbieken kiemelt dimenziókon sorban végighaladva, meg kell vizsgálnunk, hogy a posztoszocialista átalakulás domináns ideológiai-gazdaságpolitikai vezéreszményeként meghirdetett liberalizmus a valóságban és a szélesebb társadalmi viszonyrendszer tekintetében is liberális fejlődést eredményezett-e. Továbbá, hasonlóképpen megkerülhetetlennek látszik az is, hogy felmérjük a késő-szocializmusból megörökölt intézményi és szervezeti hagyományok sorsát, és a mára kialakult jóléti szerkezet felől pillantsunk rá az állam tradicionális modernizációs szerepének, illetve a kijárásos és részalkukon nyugvó érdekegyeztetés köréje szerveződő intézményeinek rendszerváltás utáni átalakulására. (Antal 1979; Vági G. 1982; Szalai E. 1989)

Végül, az alább bővebben tárgyalandó kérdés, a szociális jogok tartalmának és terjedelmének szempontjából sem mellőzhetjük az állam és a tőle (elvileg legalább) független civil társadalom viszonyának vizsgálatát. Először is, mert e jogok tekintetében az államnak szerepéből következően kettős a funkciója: egyrészt kezdeményezően definiálja (szűkíti vagy tágítja) azok terjedelmét, másrészt keretet teremt a társadalmi küzdelmekben kikristályosodó, lassan normává szilárduló konvencionális jogi tartalmaknak.<sup>17</sup> Persze e két funkció csak

---

<sup>16</sup> Valójában értelmes összevetéseket a három közül legfeljebb két alaptípussal tehetünk. A sorrendben harmadikként említett szociáldemokrata modell sem társadalomtörténeti alapfeltételeiben, sem politikai előfeltételeiben, sem kiépült gazdag jóléti szolgálatainak mai struktúráját és színvonalát tekintve nem kínál valószínű és tartalomteli összehasonlítási alapot. Más kérdés persze, hogy a szociáldemokrácia mint eszme és mint markáns értékrend természetesen jelen van napjaink hazai politikai diskurzusában. Nagyhatású értelmiségiek és az MSZP befolyásos csoportjai – mindenekelőtt a miniszterelnök és a párt elnöke – szállnak ma síkra azért, hogy megrajzolják az államszocialista múltból élesen leválasztott, az ahhoz tapadó rossz reminiscenciáktól megtisztított, baloldali elkötelezettségű állam új modelljét és profilját, s ezzel alapot teremtsenek annak, hogy a szociáldemokrata alternatíva komoly tényezőként vétessék számításba a választók kegyéért folyó ideológiai és pártpolitikai versengésben.

<sup>17</sup> Közismert példák sorával illusztrálhatjuk ezt a kettősséget. Elég itt röviden a történelmileg változó szegénység-felfogásokra utalnunk, amelyek hátszelével az állam hol aktív, hol reaktív fellépése a központi hatalom büntető jellegű beavatkozásától a társadalmi minimumok univerzális elismeréséig vezetett. az út, az állam hol aktív, hol reaktív beavatkozásával. A XIX. század közepén a saját sorsukkal szemben felelőtlen és lusta szegények kellő megrendezésére nagy lendülettel épített börtönök és dologházak inkább az aktív normateremtés elsőként említett irányára, míg a nagy gazdasági világválság és a második világháború megrázkódtatásai nyomán a szegénység

analitikusan különül el, hiszen a valóságban a központi hatalom aktív és reaktív szerepei együttesen vannak jelen. Mégis, az arányok változása meglehetősen élességgel rajzolja ki a beavatkozásnak azokat a kezdeményező és kompromisszumteremtő korszakait, amelyeket történelmi visszatekintésben később a szociális jogok fejlődésének határköveiként, illetve esetleges deformációjuk kiindulópontjaiként tartunk számon.

Ebben az összefüggésben persze érdemes megjegyezni, hogy a központi hatalomnak az érintett jogok tartalmát illető aktív fellépésére nemcsak olyankor kerül sor, amikor reformjainak középpontjában meghatározott társadalompolitikai kérdések rendezése áll. Sőt, a szociális problémák iránti látszólagos közömbössége éppenséggel indirekt, ám annál tevőlegesebb módon befolyásolhatja az általánosan elfogadott társadalmi szükségletek körére és minimumaira vonatkozó társadalmi normákat, mi több, azok intézményes kielégítésének domináns formáit is.<sup>18</sup> És az állítás megfordítva is igaz: kialakult struktúrákban, bejáratott jogi és intézményi feltételek, valamint erős képvisellel fellépő érdekérvényesítő csoportok kereszttüzeiben a központi hatalom játéktere akkor is javarészt a pillanatnyi egyensúlyok megteremtésének korrektív és reaktív lépéseire szorítkozik, ha az uralmon lévő politikai erők a társadalmi szükségletek kielégítése terén az adott pillanatban jelentős változásokat látnának célravezetőnek. Ha meg is születik a felismerés, hogy a szociális jogok korábban túlfűtött sokáig kezeletlenül hagyott tartományában torzulások és feszültségek keletkeztek, ezek kiigazítására igen kevés a lehetőség, gyökeres átszabásuk pedig csaknem lehetetlen. Ugyanakkor az említett feltételek között ugyancsak nehéz fokozatos és hosszabb távú kiigazító reformok kezdeményezése is: a kialakult instabil erőterben azokat mindegyre a visszarendeződés veszélye fenyegeti. Ezért végső soron

---

okaival kapcsolatban mélyen átalakuló közfelfogás változásait magába szippantó kiterjedt újraelosztási rendszer fokozatos létrehozatala inkább a keretek felkínálásának reaktív második irányára példa.

<sup>18</sup> Így például a nagy modernizációs lendületvételek és a velük társuló nagy reformok idején az állam akkor is tevőlegesen „hozzányúl” a szociális jogok tartalmához és terjedelméhez, ha programjának középpontjában elvileg tisztán technokratikus gazdaságszerkezeti átalakítások állnak.

legyen bár közömbös vagy kezdeményezésekre elszánt, a központi hatalom politikai viszonya a szociális jogokhoz önmagában meglehetősen keveset árul el azok tényleges tartalmáról és társadalmi elosztásáról. Annál többet tudunk viszont meg ugyanezekről, ha a kérdéses politikai szándékokat a mindennapi életben érvényesülő laikus norma-értelmezések összefüggésében szemléljük – magyarul, ha a szociális jogokat mint adott kor adott társadalmának *kulturális produktumát* tekintjük.

Az eddigieken túl, az állam és a civil társadalom viszonyának perdöntő jelentősége van a szociális jogok normatív definiálása és gyakorlása feletti *hatalmi ellenőrzés* szempontjából is.<sup>19</sup> Könnyű belátni: a politikailag erős, ugyanakkor a független társadalmi szerveződések folyamatos és intenzív ellenőrzése alatt álló állam már pusztán önnön struktúrájának védelmében sem tehet mást, mint hogy egyezsége és a jogi, intézményi keretfeltételek stabilitásának megőrzésére törekszik. Ennek érdekében pedig nagy valószínűséggel befogadónak mutatkozik a társadalom minél nagyobb csoportjait átfogó univerzalisztikus megoldások iránt. Ugyanakkor hasonlóan nagy valószínűséggel – és azonos érdekek nevében – kerüli az átmeneti előnyök és a velük járó megkülönböztetések rövidtávú kompromisszumait, és ezzel együtt a szociális jogoknak a társadalmi pozíciókhoz kapcsolt kiváltságokkal átítatott jogi-intézményi rögzítését.

Más a helyzet a demokratikus államok skálájának másik végpontján elhelyezkedő gyenge állam-formáció esetében. Mint azt a politikatörténet számos meggyőző példával illusztrálja,<sup>20</sup> e formáció politikai vérszegénysége többnyire visszavezethető arra, hogy megakadt, de legalábbis

---

<sup>19</sup> Az állam és a civil társadalom közötti hatalmi egyensúly(talanság) kérdése a modern államelmélet egyik középponti problémája. Az itt következő gondolatmenet mindenekelőtt azokra az újabb keletű munkákra támaszkodik, amelyek liberális nézőpontból vették górcső alá a jóléti nemzetállam keretei között társadalomátalkító szándékkal fellépő központi hatalom beavatkozásainak politikai határait és a liberális berendezkedés hosszútávú fenntarthatóságát érintő dilemmáit. Építettem továbbá azokra a legújabb munkákra is, amelyek a globalizáció kontextusában tárgyalják a nemzetállam jóléti funkcióinak szemünk láttára végbemenő gyengülését, és kitérnek az állam–civil társadalom viszonyának az új gazdasági folyamatok közepette bekövetkező átrendeződésére is. (Lipset 1995; Kis 1997; Seligman 1997; Bauman 1999; Kis 2000; Jasay 2002; Fukuyama 2005)

<sup>20</sup> A problémakör átfogó tárgyalásához lásd Francis Fukuyamának a modern államról magyarul nemrégiben megjelent könyvét (Fukuyama 2005, 63-121. és 161-177. old.)

félbemaradt a központi hatalom és a civil társadalom egészséges szétválásának folyamata. Felemás összefonódottságuk talaján azután könnyen és gyakran alakulnak ki a fokozottabb önállósulásért indított harcnak azok az ördögi körei, amelyek végeredményben magát a leválási folyamatot akadályozzák. Az önállósulni akaró csoportok ugyanis – éppen mert kevés és gyenge alternatív erőforrás áll rendelkezésükre – éles versenyre kelnek, hogy a maguk javára hasznosítsák az állam tartalékait. Mindeközben mintegy ráakaszkoznak a központi hatalomra, és a forrásokért, illetve önállósulásuk intézményes rögzítéséért folyó vetélkedés egymás kizorítását sem nélkülöző küzdelmeiben lassan körülhálózzák, fogságba ejtik azt. A gúzsba kötött állam pedig úgy igyekszik helyreállítani a helyzet feletti uralmát és megtartani maradék hatalmát, hogy a rajta csimpaszkodó civil erőknél kiváltságokat ígér, miközben a kívülmaradottak csoportjait másodrendű jogok és pozíciók meghatározásával igyekszik távol tartani. Persze ezen az úton a központi hatalom legfeljebb átmeneti egyensúlyokat képes teremteni, amelyek nem szolgáltatnak kellően erős és stabil alapot fogsága végleges felszámolásához. Ugyanakkor az állapot tartósulása tovább emészti az államnak a civil társadalom leválasztására és önállósítására rendelkezésre álló tartalékait, aminek révén idővel maga a kialakult csapda-helyzet válik a független társadalmi ellenőrzés hatékony megszerveződésének első számú akadályává. Nyilvánvaló, hogy a verseny során így hovatovább rendiesen tagolt struktúrák jönnek létre, és a berendezkedés egyre távolabb kerül az állampolgárok egyenrangúságára épülő univerzalisztikus megoldásoktól.

Mindezt úgy foglалhatjuk össze, hogy az állam és a civil társadalom közötti viszony szemlátomást több oldalról és mélyen érinti a szociális jogokat, mégpedig mindenekelőtt azok *terjedelmére és tagoltságára* van döntő befolyással. Adott történelmi pillanatban nagyrészt ez a viszony az, amely meghatározza, hogy a központi hatalom kísérletet tehet-e a jogok



univerzalisztikus kiterjesztésén épülő szabályozások és intézményi struktúrák létrehozatalára, vagy éppen ellenkezőleg, jogalkotói tevékenységét és intézményszervezési kapacitásait a civil társadalom elrugaszkodási kísérleteinek szolgálatába kell állítania, és elsősorban a mindenkori status quo egyensúlyban tartására kell törekednie. Ugyanezek a körülmények szabják meg azután azt is, hogy a korszak modernizációs kihívásai közepette a központi hatalom beavatkozásai a szociális jogok kialakult terjedelmének és tagoltságának megváltoztatását vagy éppenséggel azok adott formában és struktúrában való újratermelését hívják-e életre.

A játéktér tehát nem alakítható tetszés szerint. Legalábbis rövid távon adottságként kell elfogadnunk az állam és az államon kívüli társadalom történelmileg kifejlődött viszonyát, amelynek radikális megváltoztatása az állam oldaláról autoriter fellépésekkel és így a demokratikus szabályrend felrúgásával fenyeget, a civil társadalom oldaláról pedig legfeljebb forradalmak útján képzelhető el. E két szélsőséges kimenetelt számításon kívül hagyva, a modernizációs átalakulásnak demokratikus reformokkal nekirugaszkodó társadalmakban ezért nagy a valószínűsége, hogy a szociális jogok terjedelme és tagoltsága inkább követi, semmint aktívan alakítja a jóléti berendezkedés szabályrendjét és intézményi struktúráját.

De vajon milyen szerepet játszhat mindebben az érintett jogok *tartalma*?

A kérdés közelebbi vizsgálatához aligha kereshetünk biztosabb és termékenyebb kapaszkodókat, mint amilyeneket T.H. Marshall 1949-ben keletkezett, immár klasszikusként számon tartott „*Citizenship and Social Class*” című társadalomtörténeti nagyesszéje kínál. (Marshall 1965) A tanulmányban bemutatott elemzés túllép azon a Marx és Engels munkáiból eredeztetett – a baloldali ihletettséggű társadalomtudomány által a legutóbbi időig lényegileg fenntartások nélkül osztott – közmeggyőződésen, hogy a társadalmi szükségletek normaként

elismertethető köre mindenkor az osztályok küzdelmében formálódik.<sup>21</sup> Marshall érvelésében nem az az új, hogy a normaképződés e történeti jellegét kérdőjelezné meg. Éppen ellenkezőleg. Azáltal, hogy a közösséghez tartozás mindenkori konszenzuális minimumaiként tételeződik, majd ekként intézményesülő szükségleteket a jogfejlődés bennük megtestesülő stációi szerint alkotóelemeikre bontja, a normák születésének és formálódásának folyamatát mind a történelmi időben, mind a társadalmi térben kiszélesíti. Azzal ugyanis, hogy e folyamatot a közösségi hovatartozás *civil, politikai* és *szociális* jog-rétegeinek egymásra épülő láncolataként ábrázolja, a társadalmi tagságért folyó küzdelmek sora egyszeriben a korszakokon és társadalmi-politikai berendezkedéseken átívelő *long durée* szerves részeként áll előttünk, miközben egyúttal látókörünkbe emelődnek a részvevő társadalmi ágensek azon csoportjai is, amelyek – kívül lévén az osztályküzdelmeknek keretet adó szakszervezeteken, szakmai tömörüléseken és egyéb társulási formákon – a politikatörténet számára mindeddig legfeljebb „mások történelmének” passzív alanyaiként vették számításba.

Az értelmezési keret e kettős – időbeli és társadalmi – kitágítása nem önmagáért történik. Ez a történeti-módszertani újítás szükségeltetik ugyanis annak az új társadalompolitikai narratívának a megformálásához, amelynek középpontjában egy ízig-vérig modern probléma, az *állampolgáriság tartalmának kiterjesztéséért* folytatott küzdelmek eredetének és belső logikájának felfejtése áll.

---

<sup>21</sup> A tétel erejét és általános népszerűségét növelte, hogy a normák – különösen a jogi formulákban rögzülő normák – kimunkálódásának társadalmi folyamatát illetően Marx és Weber nézetei lényegében megegyeztek.

A tézis megkérdőjeleződéséhez és az utóbbi két évtizedben kibontakozott átfogó kritikájához egyrészt a nyugati társadalmak hagyományos osztályszerkezetének eltűnéséről, illetve más tagozódási dimenziók (társadalmi nem, etnikum) erősödéséről szóló új szociológiai irodalom, másrészt a globalizáció érték- és normaalkotó szerepét tárgyaló politológiai munkák, harmadrészt a kisebbségek elismerés- és identitáspolitikai küzdelmeinek a multikulturális normarendszer kialakulásában és az elosztási viszonyok átformálásában játszott szerepéről napvilágot látott elemzések szolgáltatták a nagyhatású empirikus és elméleti alapokat. A kritikai érvek egy részére később még visszatérek.

A korábban merőben politikatörténeti és jogelméleti összefüggésekben tárgyalt kérdéskör társadalomtörténeti kontextusba emelése legalább három szempontból alapvető jelentőségűnek bizonyul. Egyrészt, az állampolgáriságért folyó küzdelmek ábrázolásával szerves történeti folyamattá áll össze a korábban kirekesztett társadalmi csoportok harca már létező jogi és politikai intézmények kiterjesztéséért; másrészt ebben az értelmezési keretben a modern jóléti állam mint e küzdelmek produktuma és aktuális stációja, de egyszersmind mint a társadalmi tagságot a szociális jog-tartalmak kiszélesítése révén megtestesítő modern politikai intézményrendszer áll előttünk. De nem kisebb jelentőségű a harmadik vonatkozás sem. A jóléti berendezkedés állampolgári tartalmainak felfejtése révén ugyanis az intézményi térben elhelyezhetőkké és megmagyarázhatóvá válnak a politikai és társadalmi részvétel kiszélesítése körül kibontakozó azon jelenkori társadalmi konfliktusok is, amelyek – a hagyományos osztályok eltűnével – immár semmi módon nem értelmezhetőek és nem is kezelhetőek a klasszikus érdekképviselő szervezeti keretében, illetve a politikai egyeztetés tradicionális sémái szerint. Mindennek a jóléti elosztás értelmezési tartományának kijelölése szempontjából vett jelentőségét aligha kell bővebben bizonygatni. Elég talán utalni arra, hogy így szemlélve, a redistribúció elveinek és mértékének adott rendje nem egyszerűen a források allokálásának gazdasági problémájaként áll előttünk, hanem az betagozódik az állam és polgárai között rendezendő politikai alapkérdések sorába. Ebből viszont az adódik, hogy a jóléti berendezkedést illető döntések hátterét és logikáját akkor fejthetjük fel, ha e döntéseket nem (de legalábbis: nem elsődlegesen) mint a gazdasági fejlettség adott fokán „objektíve” kielégíthető szükségletekről szóló ésszerű belátás eredményeit, hanem mint a mindenkori hatalmi harcok állásáról, azok hátterében pedig a társadalmi struktúra mélyen ülő erőviszonyairól tájékoztató „indikátorokat” kezeljük.

A szociológiai implikációkon túl, az új társadalomtörténeti látószög alkalmazásának politikaelméleti következményei azonban legalább ennyire jelentősek. Rövid összegzésük elengedhetetlennek látszik a hazai jóléti rendszerre vonatkozó hipotézisek megalapozása szempontjából.

A modern nemzetállammal megszülető állampolgár fogalmából kiindulva és a történelmi láncolatban visszafelé haladva, az állampolgáriság civil (polgári), politikai és szociális vonulatainak szétválasztásával Marshallnak azt sikerül bemutatnia, hogy a normaként tételezett társadalmi szükségletek formálódásában az „osztályküzdelem” valójában csak egy közbülső láncszem a „közösség köldökzsínórjáról leváló” polgári egyén színre lépése és a társadalmi konfliktusok jelentékeny részének kezelését a választott közhatalomra átruházó modern jóléti állam kifejlődése között. Történelmi vázlatából az is kiviláglik, hogy az elismert társadalmi szükségletekhez társuló jogok fejlődése valójában az analitikusan szétválasztott tartalmak kiteljesedéseként is leírható. Korának gazdag újkortörténeti kutatásaira támaszkodva, meggyőző példák sorával igazolja, hogy az előbb csak részlegesen, majd a nyugat-európai feudalizmusok végére a társadalmi hierarchia egészére érvényesnek tekintett civil jogok jelentik azt a történelmi előfeltételt, amelynek alapján lassacskán jelentőségét és érvényét veszti a politikai befolyás nemesi és/vagy vagyoni cenzushoz kötése, amivel viszont megnyílik az út az állampolgárok jogegyenlőségének elvére alapozott legfőbb politikai jog, a titkos választójog törvénybe iktatása, ez utóbbi révén pedig a modern parlamenti demokráciák megalapozása előtt. Innen azután egyenes út vezet tovább az állampolgári jogegyenlőség eszméjének további gazdagodásával: a nagy válságok és két világháború megrázkódtatásai nyomán lassacskán elvitathatatlan állampolgári alapjogként tételeződik a munkavállalás szabadsága és a megélhetés biztonsága, és kicsiholódnak normaként értelmezhető társadalmi minimumaik. Ezután már csak egy lépés

hiányzik szociális jogként való elismertetésükhöz, aminek alapját kielégítésük átfogó állami szabályozása, illetve a társadalmi szolgáltatások intézményes rendszerének az elismert jogokkal szinkronizáló kiépítése biztosítja.

Az állampolgáriság tartalmának e történelmi kiteljesedése ugyanakkor azt is jelenti, hogy az alkotóelemeit képező civil, politikai és szociális jogok fejlődési sorrendje nem alakítható tetszőlegesen, mi több: építkezésük hierarchikus. Azaz, ma is elképzelhetőek, történetileg pedig tényszerűen léteztek formációk, amelyek nemigen ismerték a szociális jogok fogalmát, miközben már gazdag jog- és intézményi renddel bástyázták körül a nemzetállam elitjeinek és plebejus rétegeinek a törvény előtti jogegyenlőségre épülő civil jogait, és lépésenként bővítették politikai részvételük lehetőségeit is – példaként elég talán az ipari forradalom korának Angliájára vagy Amerika polgárháború előtti fehér telepeseinek „nemzetközösségére” utalnunk. Ugyanakkor azok a kísérletek, amelyek a szociális jogok tartalmának meghatározását és gyakorlásának kereteit azok civil és politikai alapjaitól megfosztva, teljes kizárólagossággal a központi hatalom kezébe kívánták tenni – és e szempontból a XX. század két nagy totalitárius berendezkedése között nincs különbség –, a kísérlet révén az állampolgáriság alapjainak felszámolásához és a fogalom teljes kiürüléséhez jutottak el.

Az itt röviden összefoglalt marshalli gondolatmenet közelebbi témánk, a rendszerváltás során megszületett hazai jóléti állam értelmezése szempontjából több közvetlen tanulsággal is szolgál. Ezek közül talán a leglényegesebb, ami számunkra az állampolgáriság civil, politikai és szociális jog-tartalmának történeti egymásra épüléséből, különösen a jogfejlődés két utóbbi rétegének tetszőlegesen át nem rendezhető és fel nem cserélhető viszonyából következik. Marshall okfejtéséből a hazai modernizáció jelenlegi szakaszára nézve ugyanis az adódik, hogy bármennyire siettetnénk is a lemaradó történelmi időt, a politikai jogok megszilárdulása és az

ehhez társuló polgári öntudat széleskörű kifejlődése nélkül nem reménykedhetünk biztos talajon és átfogó társadalmi konszenzuson nyugvó szociális jogok kiformálódásában. Ebből viszont az is következik, hogy a szociális jogok mindennapi gyakorlata mögött érdemes, sőt, szükséges is megvizsgálnunk a mindennapi politikai gyakorlatokat. Hiszen csak gondos analízis nyomán dönthetjük el, hogy a szociális jogok későbbiekben tárgyalandó markáns tagolódásának és hierarchizáltságának háttérében elsődlegesen elosztási egyenlőtlenségek állnak-e, vagy azok inkább a szélesen felfogott politikai részvétel ma jól kitapintható szakadáspontjainak leképeződései. A válasz pedig nyilvánvaló implikációkat hordoz arra nézve, hogy a jelenkori hazai jóléti berendezkedést alapjában elosztáspolitikai küzdőtérként értelmezzük, vagy azt a hatalomból való részesedés (illetve az abból való kirekesztés) kitüntetett politikai terepének látjuk.

A marshalli gondolatmenet még egy szempontból fontos lehet számunkra. Visszakanyarodva egy pillanatra az állam és a civil társadalom közötti hatalommegosztásnak a szociális jogokra gyakorolt hatásáról korábban mondottakhoz, és felidézve, hogy az adott hatalmi viszonyok elsősorban a jogok mindenkori terjedelmén és tagozódásán hagyják ott a maguk lenyomatát, az előbbiek fényében most kiegészíthetjük a képet a jogok tartalmának oldaláról. Minél gazdagabb és tartalmasabb ugyanis az állampolgárok mindennapi politikai részvétele – azaz, minél erősebbek a politikai jogaik –, annál inkább várható, hogy közösségeik létrehozzák azokat a civil formákat, amelyek valóban hathatós közvetítői lesznek *politikaivá átformált* szociális szükségleteiknek. Ebben az értelemben a szociális jogok tartalmi kicsiszolódása az állampolgárok közösség-formálódásának egyenes derivátuma, sőt, annak talán legközvetlenebb kézzelfogható produktuma. S ha ez így van, akkor az államra már valóban „csak” az a feladat vár, hogy a civil folyamatokban kikristályosodott normáknak intézményes és

jogi keretet szabjon. Ez pedig újabb oldalról jelzi – ezúttal persze inkább pozitív, mint korlátozó tartalommal –, hogy az államnak mint aktív kezdeményezőnek a szociális jogok „megteremtését” illetően alapjában kevés a játéktere, viszont perdöntő a szerepe abban, hogy a kiérlelt tartalmaknak kellő időben, kellő szabályokkal és kellő intézményes háttérrel mozgáspályát teremtsen.

A szociális jogok történelmi gazdagodásáról és a politikai struktúrával való kapcsolatáról eddig elmondottak azonban egy mindmostanáig ki nem bontott, ugyanakkor alapvető jelentőségű előfeltételezésen nyugszanak. Mégpedig azon, hogy az állampolgáriság tartalmi elmélyítéséért folyó küzdelem olyan résztvevők között zajlik, akiket mégoly sokrétű és éles érdekütközéseik mellett is szoros *közösségként* fűz egybe azonos *nemzeti/etnikai identitásuk*. A történelmi, kulturális és nyelvi együvé tartozás gazdag tartalmaival átítatott azonos (homogén) nemzeti identitás nemcsak a társadalmi kohézió legfontosabb letéteményese és hosszútávú záloga, de ezen épül és ebből meríti legitimációját az állampolgáriságnak kézzelfogható jelentést és politikai töltést adó intézményrendszer, a *demokratikus nemzetállam* is.

Az osztatlan nemzeti identitás kötőszövetéből táplálkozó politikai struktúra történelmi vázlata révén immár feszes logikára felfűzött zárt láncolatként áll előttünk az állampolgáriságért folyó küzdelmek társadalomszervező erejéről Marshall által felállított társadalomtörténeti narratíva. E küzdelmek végső tétje és eredményeik mindenkor megjelenítője ugyanis nem más, mint a nemzetközösség vonatkoztatási keretében felfogott és intézményesített társadalmi tagság. A szerző eredeti megfogalmazásában:

„Annak ellenére, hogy az állampolgári együvé tartozás még a tizenkilencedik század vége felé is meglehetősen kis hatással volt a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklésére, tartalmi gazdagodása révén mégis hozzájárult a huszadik század későbbi egalitáriánus politikáinak formálódásához. Emellett fontos integráló szerepe volt ... Az állampolgári együvé tartozás

elengedhetetlen előfeltétele a közvetlen részvétel a közösségben, melyhez az ember a közösen birtokolt kultúrához való lojalitása alapján kötődik. Ez a lojalitás olyan szabad egyének társulását fűzi együvé, akik jogaikban azonosak és egyazon törvény védelme alatt állnak. A köztük lévő kötelék az idők folyamán egyrészt a jogok kiterjesztéséért vívott küzdelemben, másrészt a már kivívott jogok gyakorlása révén válik mind szorosabbá. Világosan mutatja ezt a tizennyolcadik század, amelynek története nemcsak a modern polgári jogok, hanem egyúttal a modern nemzettudat születésének története is. ... Új korszak kezdődött a tizenkilencedik század végével. ... Ez volt a szociális jogok fejlődésének ama első nagy periódusa, amelyet az állampolgárisághoz társított egalitáriánus tartalmak jelentős kiterjesztése jellemezett. ... A társadalmi integráció eszméje immár a patriotizmus és a szellemi együvé tartozás gondolatkörén túl az anyagi jólétben való osztozás szféráját is felölelte. ... Az egyenlőtlenségek fokozatos csökkenése felkeltette az igényt teljes eltörlésük iránt, legalábbis ami a társadalmi jólét legalapvetőbb javait illeti. Ezek a követelések azután ... visszhangra találtak abban, hogy egyes szociális jogok immár az állampolgári státusz szerves részeként vették számba.” (Marshall 1965, pp. 101-106)

Mint látjuk tehát, a küzdelem az állampolgáriság állandó gazdagításáért valójában nem más, mint küzdelem a nemzeti összetartozás erősítéséért; a történelmi harcok során kicsiszolódott huszadik századi jóléti állam pedig végső soron nem más, mint az állampolgáriság szociális jog-tartalmaival telített és univerzalisztikussá emelt modern nemzeti identitás intézményes kifejeződése. Mindennek alapján úgy tűnik: a szociális jogokat kiteljesítő és intézményesítő jóléti állam polgárai csak akkor reménykedhetnek teljes jogú társadalmi tagságuk intézményes szavatolásában, ha énképük leglényegéig feloldódnak a nemzetalkotó többségben s feltétel nélkül elfogadják a közösségi hovatartozás egyetlen legitim alapját, a (többségi) nemzeti identitáson nyugvó állampolgáriságot.

Nyilvánvaló, hogy ez a következtetés – ha a benne foglalt kétséges politikai tartalom kritikáját egy pillanatra akár zárójelbe tesszük is – a jóléti államok elmúlt félévszázados



fejlődéstörténetében valóságosan lezajlott folyamatok tükrében tényszerűen sem állja meg a helyét. Hiszen miközben a statisztikák kétségtelenül a jóléti szolgáltatások markáns expanziójáról és az állami redistribúció jelentőségének növekedéséről tanúskodnak, a közelmúlt nyugat-európai történelmét aligha jellemeznénk a nemzeti összetartozásért folyó küzdelmekkel, de nem írnánk azt le a nemzeti identitás alapján definiált univerzalisztikus jogok intézményesülésének folyamataként sem. Jóléti jogok és jogosultsági elvek tekintetében a tények inkább a nemzettudat társadalmi szervezőerejének elhalványulásáról és háttérbe szorulásáról, az etnikai, faji, kulturális és vallási identitások széles skálájának színre lépéséről és politikai küzdelmeiről, valamint a jóléti államok mindennek hatására bekövetkező erőteljes átstrukturálódásáról és nemzetállami kereteik fokozatos bomlásáról árulkodnak. Ilyen körülmények között fel kell tennünk a kérdést: van-e továbbra is létjogosultsága annak, hogy a jóléti állam értelmezésének kiinduló fogalmaként az állampolgáriság szociális jogi tartalmairól gondolkodjunk, vagy helyesebb, ha – Zygmunt Bauman szavaival szólva – magát a fogalmat a benne foglalt civil, politikai, valamint szociális jog-tartalmak „szentháromságával” együtt a történelem archívumába küldjük?<sup>22</sup>

Más munkái (Marshall 1967 és 1981) alapján persze egyértelmű, hogy Marshall itt hosszan tárgyalt tanulmányának megírásakor, 1949-ben maga is világosan tudta: a jóléti állam kötőszövetűl és legfőbb legitimációs bázisául szolgáló, homogén és tagolatlan nemzeti

---

<sup>22</sup> A közelmúltban tartott egyik előadásában Zygmunt Bauman a következőképpen fogalmazott: „T.H. Marshall 'jogfilozófiája' egy olyan világot idéz, amelyben az anyagi érdekek és az etikai elvek összeegyeztethetőek voltak, és amelyben a közösségi biztosítás, illetve az univerzális jogosultság princípiumai általános tiszteletnek örvendtek. ... A bevándorlásról és a menedékjogokról napjainkban folyó viták szemügyre vételével igyekszem kimutatni ennek a konszenzusnak a felbomlását, ahogyan az mind kézzelfoghatóbbá válik a társadalmi szolidaritás eltűnése és az egyre inkább szelektív alapon biztosított szociális jogokban. Az elemzés nyomán fel kell tennem a kérdést: vajon elérkezett-e az idő, hogy az emberi jogok marshalli szentháromságának gondolatát a levéltárakba deponáljuk, vagy egy ilyen lépés ma még túl korai lenne? Amellett érvelek majd, hogy bármi is legyen a szociális jogok jövőbeni tartalma, e tartalom immáron nem a nemzetállami keretek között fog formálódni. Ilymódon pedig a marshalli szentháromság továbbélésének egyetlen esélye annak globális szintre emelése.” (Bauman 2005)

identitáson nyugvó állampolgáriság legfeljebb projekcióként gondolható el – Nyugat-Európa (és benne az elemzés alapmintázatát nyújtó Anglia) tényleges valósága már a háború után is a magának időről időre politikai kifejezési formákat kereső etnikai/faji/vallási sokszínűség volt. Mindazonáltal az ilyen irányú megosztottságok elhalványodása és jelentéktelenné válása a fasizmusnak a faji magasabbrendűség nevében végrehajtott rémtettei és a második világháború tömegpusztításai után nemcsak Európa-szerte osztott vágy és remény, de a múlttal való gyökeres szakítás általános hangulatában reálisnak tételezhető politikai cél is volt. Úgy tűnt, hogy éppen a homogén nemzetállam megerősítése és az állampolgáriság multikulturális tartalmakkal való egyidejű feldúsítása, mindenekelőtt pedig az etnikai/faji kisebbségeket sújtó egyenlőtlenségek és hátrányok felszámolása lehet az az út, amelynek révén a kisebbségi kérdés lassacskán tisztán szociális kérdéssé szublimálódik, s mint ilyen, hatékonyan kezelhetővé válik a jóléti állam éppen ez utóbbi kihívásokra szerveződő intézményi rendszerében. (Williams 1989)

A valóságos folyamatok azonban, mint tudjuk, végül nem ebbe az irányba haladtak. A háború utáni rekonstrukció befejeztével, szinte párhuzamosan az állampolgáriság jelentősen feldúsított szociális tartalmainak formát, keretet és intézményes garanciákat teremtő jóléti intézményrendszerek látványos kiterjesztésével és felfuttatásával, a legújabb kori történelem éppen magát a kiindulási pontot, az állampolgáriság hagyományos felfogását tette tarthatatlanná. A volt gyarmatbirodalmak felbomlása nyomán megindult milliós migrációs hullámok, a kulturálisan és etnikailag homogénnek posztulált nemzetállamok etnikai kisebbségeinek új politikai öntudatra ébredése, valamint a fasizmus által delegitimált kisebbségi jogok újraelismertetéséért folytatott politikai küzdelmek rivaldafénybe állították a homogén nemzeti identitásra épülő marshalli állampolgár-felfogás súlyos korlátait. A civil, politikai és szociális jogok szerves történeti fejlődésének és folyamatos tartalmi gazdagodásának koncepciója a

kisebbségek nézőpontjából kultúrájuk és identitásuk feladására készítő asszimilációt, a jóléti állam szemszögéből pedig a kisebbségi jogok képviseletének az alapvető állampolgári jogintézményektől való elkülönítését implikálta. A szaporodó konfliktusok idővel világossá tették: a sokáig érvényesnek és a jóléti berendezkedések elméleti kritikája sarokkövének tekintett „marshalli szentháromság” végérvényesen felbomlott. A kisebbségi jogok és az etnikai/faji sokszínűséghez kapcsolódó identitáspolitikai küzdelmek számbavétele, valamint jogi-intézményi integrálása nélkül a homogén és zárt nemzet-fogalomra épített jóléti állam nem egyszerűen válságra, de –tartalmi lassankénti kiürülésével – létjogosultságának fokozatos elvesztésére van ítélve. Nincs tehát mit csodálkoznunk azon, hogy az állampolgáriság modern tartalmait felfejtő politikaelméleti és szociológiai irodalom látószöveget váltott, és az utóbbi két évtizedben a fogalom „minőségének” mércéjéül éppen a többségitől eltérő kisebbségi kultúrák és szükségletek egyenrangú elismerését állította.

A marshalli tradíció elmélettörténeti helyének kijelölését és a látószög szükséges elforgatása mellett szóló érveket Will Kymlicka, a multikulturális állampolgáriság eszmekörének egyik leghatásosabb szerzője így összegzi:

„Anglia társadalmát – a különböző osztályokba tartozók közötti csekély érintkezés gyakorlata mellett – mélyen tagolták az osztályhatárok, ami az anyagi javak hiányával társulva nagyban megnehezítette, hogy a munkásság bekapcsolódhasson az ország széles értelmezett kulturális életébe. ... Marshallt ... tulajdonképpen jobban foglalkoztatta ez a kulturális kirekesztettség, mint maguk az anyagi egyenlőtlenségek. Minthogy azonban a munkásság kulturális megfosztottsága társadalmi-gazdasági pozíciójának derivátuma volt, a nemzeti integritás megteremtése leghatékonyabb útjának a jóléti állam keretében nyújtandó ellátások kiterjesztése ígérkezett. Innen adódott, hogy Marshall figyelmének középpontjában az állampolgáriságnak az ... univerzális 'szociális jogokkal' feldúsított értelmezése állt. És valóban, kellő mennyiségű bizonyítékunk van arra, hogy a kérdéses szociális jogok ténylegesen előmozdították a munkásságnak számos ország nemzeti kultúrájába való sikeres

integrációját. ... Idővel azonban fény derült arra, hogy a munkásság integrációjának útja nem általánosítható minden további nélkül. ... Marshall integrációs elmélete különösen nehezen illeszthető az eltérő kultúrájú bevándorlók vagy számos, a nemzeti kultúrából történetileg kirekesztett más csoport esetére – amilyen például a feketék, a nők, a vallási kisebbségek, a homoszexuálisok és a leszbikusok helyzete ... A teljes tartalmú társadalmi részvételtől való megfosztottság alapja ezekben az esetekben nem a kérdéses csoport szocio-ökonómiai helyzete, hanem annak szocio-kulturális identitása – „mássága”. Persze e csoportok tagjai gyakran anyagi értelemben is hátrányos helyzetben vannak. De kulturális kirekesztettségüknek anyagi hátrányaik nem az egyedüli okát jelentik, ezért anyagi juttatásokban való részesítésük nem is feltétlenül vezet el kulturális integrációjukhoz, mint ahogy nem feltétlenül segíti elő a közös civilizatorikus értékek iránti lojalitásuk kibontakozását sem. Akárcsak hajdan a munkásosztály..., ezek a csoportok is azt követelik, hogy a domináns nemzeti kultúra integráns részeként vétessenek számításba. De eltérően a munkásosztály hajdani helyzetétől, csoport-specifikus jogaik elismerésére van szükség ahhoz, hogy valóban a társadalmi közösség tagjainak tekinthessék magukat... Az állampolgáriság ma érvényes jogi tartalmai, amelyeket eredetileg az egészséges, fehér keresztény férfiember közössége formált meg a maga igényeinek keretétül, nem képesek magukba ötvözni az előbbieken említett csoportok sajátos szükségleteit. Ezért a teljesen integratív állampolgáriság olyan új fogalmára van szükségünk, amely e csoportspecifikus jogokat szerves építőelemeiként veszi számításba.” (Kymlicka 1995, 179-181.old.)

Mindebből közelebbi témánk szempontjából újabb fontos következtetések adódnak. Az első ezek közül, hogy a mindezig legfeljebb a társadalmi pozíciók, a velük társuló hatalmi egyenlőtlenségek, valamint az elosztásért folyó küzdelem érdekütközései által tagoltnak tételezett „civil társadalom” fogalmát az itt felvetettek fényében újra kell gondolnunk. A magyar társadalom újabb modernizációs nekirugaszkodásáról és az európai felzárkózás jóléti tartalmairól korábban elmondottak ugyanis – Marshall okfejtéséhez hasonlóan – azon az általánosan osztott hallgatólagos feltételezésen nyugodtak, hogy a rendszerváltás során formálódó hazai jóléti berendezkedés kerete és működési terepe a zárt nemzetállam, elosztáspolitikájának és

szolgáltatásainak alanyai pedig a nemzeti identitásukban homogén közösséget alkotó és önmagukat egyazon osztatlan kultúra<sup>23</sup> letéteményeseiként meghatározó állampolgárok. Nyilvánvaló, hogy a kisebbségi identitások felől tekintve, ezek az előfeltételezések némi revízióra, de legalábbis további jelentékeny finomításra szorulnak.

Persze a zárt nemzetállami keretek kérdésében egyelőre könnyű a dolgunk: fokozatos felbomlásukról hazai vonatkozásban inkább csak a jövőt illetően kell gondolkodnunk. Hiszen a kihívást jelentő erők – a nyitott világgazdasági folyamatokkal összefüggésbe hozható bevándorlás erősödése egyfelől, az Európai Unióba tömörült tagállamok jólét-politikáinak közeledéséből fakadó reformok kényszere másfelől – ma még legfeljebb a közép- és hosszútávú jövő horizontján sejlenek fel, azonnali politikai és jogi válaszokra azonban egyelőre nem készítenek.

Más viszont a helyzet a kisebbségi közösségek sajátos szükségleteit is megjeleníteni képes nemzeti kultúra integratív erejét illetően. Bár vitathatatlan tény – amire ha más nem, a magukról egyre többet hallató öntudatos hazai polgárjogi mozgalmak figyelmeztetnek bennünket –, hogy a Marshallt annak idején foglalkoztató kérdést, az állampolgáriság kulturális tartományába való beletartozás problémáját a peremre szorított társadalmi csoportok (így a szexuális kisebbségek, a fogyatékkal élők, a leszakadó szegények, stb.) mindegyikére nézve újra meg újra fel kell vetnünk, a másságot effektív kirekesztettségévé transzformáló etnikai megkülönböztetésnek a jelenkori magyar társadalomban mégis egyetlen igazi kárvallottja van: ez pedig a többségi társadalom által a nemzetben „idegen testként” kezelt *romák* közössége.

---

<sup>23</sup> Ahogy azt már a fenti Kymlicka-idézet világossá tette, a sok jelentésű „kultúra” fogalmát az állampolgáriság összefüggésében a lehető legszélesebb módon kell értelmeznünk, amelynek fesztávja a történelem folyamatában kimunkált és generációról generáció továbbörökített hagyományoktól, szokásoktól, habitusoktól, beállítódásoktól és beidegzettségektől a közösségi együvé tartozást megjelenítő intézményeken és az azokhoz társuló tudati tartalmakon át a mindennapi életformákban rögzülő szokásokig és persze a szó szűkebb értelmében vett kulturális gyakorlatokig terjed.

A rendre a romák vereségével végződő iskoláztatási, munkaügyi, lakhatási, szociális és polgárjogi konfliktusokról szerzett mindennapi tapasztalatok, valamint a jog-egyenlőség elvének nap nap utáni megsértéséről napvilágot látott új kutatási eredmények láttán, a későbbi részletes igazolást megelőlegezve is meglehetősen biztonsággal állíthatjuk: az egyenrangú állampolgáriság a roma kisebbség és a nem-roma többség összevetésében a jelenkori hazai viszonyok közepette merő elméleti fikció. Mert ha az állampolgáriságot – a korábbiaknak megfelelően – megélt valóságként kezeljük, azt a közös történeti fejlődés és az azon nyugvó közösségi együvé tartozás kifejezőjének, ebből fakadóan pedig a közösséggel való személyes azonosulás keretének tekintjük, akkor az egyenrangúság formális deklarációjának előterében más és más tartalmak, mégpedig az első- és a másodrendű állampolgárok megkülönböztetésére épülő *hierarchikus tartalmak* bontakoznak ki előttünk. A marshalli jog-rétegeket illetően a romák állampolgárisága a gyakorlatban ugyanis inkább a megfosztás, mintsem a tartalmi gazdagodás fokról fokra bontakozó hármasságát testesíti meg: civil jogaik a többségi közösség tagjaiénál jóval szegényesebbek<sup>24</sup>, politikai jogaik funkciójuk szerint az elkülönítést szolgálják<sup>25</sup>, szociális jogaik

---

<sup>24</sup> Ma már nemcsak az előfordulási gyakoriságuk szerint mindig megkérdőjelezhető „mindennapi tapasztalatokra”, hanem kutatási eredményekre is hivatkozhatunk, amikor tényként állapítjuk meg: bár ugyanabban az alkotmányos jogrendben élnek, a romák a törvény előtti egyenlőség alapvető civil jogát tekintve is súlyos és rendszeres hátrányba kerülnek a nem-roma többséggel szemben – sem a rendőri védelem, sem az elfogulatlan bíraskodás esélye, sem az „azonos vétségért azonos elbánás” elvének büntetőjogi gyakorlata nem illeti meg őket a többiekkel egyenlő mértékben. (Lásd a Magyar Helsinki Bizottság által a rendőri és bírói gyakorlatban érvényesülő etnikai megkülönböztetésről folytatott 2002-2003. évi vizsgálat összefoglalóját, valamint a kutatás eredményeire épülő elemző tanulmányokat: Bernáth – Farkas – Kádár – Pardavi 2001; Csorba – Farkas – Loss – Lőrincz 2002; Farkas – Kézdi – Loss – Zádori 2004)

<sup>25</sup> A sajátos roma kisebbségi szükségletek és érdekek megjelenítésére a hazai politikai intézményrendszerben egyelőre egyetlen intézmény-típus, a helyi roma kisebbségi önkormányzatok vérszegény rendszere, illetve mindössze konzultatív jogokkal felruházott delegált országos szervezetük áll rendelkezésre. A szervezeteket életre hívó – a későbbiekben bővebben tárgyalt – kisebbségi törvény ezeket a helyi kisebbségi önkormányzatoknak kizárólag a kulturális összetartozást megjelenítő és érdekvédelmi szerepeket szánt, a politikai részvétel jogától már eleve megfosztva őket. Mindazonáltal, a szaporodó lokális etnikai konfliktusokban a kisebbségi önkormányzatokra lassan látens politikai funkciók hárultak. Ezek az intézmények lettek a többségi érdek kisebbségi végigvitelének helyi ágensei, illetve a romák a többiekről leválasztott „külön” érdekharcainak „természetesen” kínálkozó terepei. (Zsigó 2005; Molnár 2005; Burka – Vida – Wizner 2005)

pedig nem mások, mint társadalmi kirekesztődésük intézményes kifejeződései<sup>26</sup>. A sérülékeny civil, a szegmentációt megtestesítő politikai és a szegregációt intézményesítő szociális jogtartalmak láttán márpedig világos, hogy etnikai metszetében szemlélve, a közös kulturális identitáson nyugvó állampolgáriság integratív ereje napjaink magyar társadalmában egyre élesebb hasadásoktól terhes.

Mindehhez hozzá kell azonban tennünk, hogy a hierarchikus tartalmak kifejlődésének háttérben álló szociális és kulturális tényezők egymáshoz való viszonya távolról sem egyértelmű. Nem magától értődő ezért, hogy a roma közösség teljes jogú társadalmi részvételének nyilvánvaló és súlyos csorbulását elsődlegesen történetileg kedvezőtlen társadalmi helyzetükkel, vagy inkább etnikai „másságukkal” összefüggésben lévő fejleménynek kell-e tekintenünk. Azaz, az állampolgáriság fokozatos etnikai hasadásának kezdetét ott kell-e keresnünk, hogy a közösség a rendszerváltás folyamatában tömeges és súlyos hátrányba került az éppen csak formálódó új szociális jogok elosztása terén, ami azután a folyamatok önmozgása révén a hátrányokat kollektív társadalmi kirekesztődéssé mélyítette; a többség oldaláról kezdeményezett „kulturális leválasztás” és elkülönítés pedig mindennek már csupán betetőződése és logikus intézményes kifejeződése. Vagy a kiindulási pontot inkább ott kell meglelnünk, hogy a roma közösség által kiformált és gazdag kulturális tartalommal telített kisebbségi összetartozás többségi elismerésének hiánya és a roma kisebbségi jogok ebből fakadó kívülrekedése a többség uralta jogi és politikai intézmények rendszerén eleve gátját szabta és szabja a közösség egyenrangú kulturális integrációjának; ennek viszont egyenes folyománya, hogy a hatékony szerveződés és érdekérvényesítés alapjaitól megfosztott kisebbség rendre elvérzik a szociális jogok kiteljesítéséért a többségi csoportokkal folytatott küzdelmében.

---

<sup>26</sup> A települési és a társadalmi kirekesztődés összekapcsolódásáról, valamint egymást erősítő folyamatairól lásd: Havas 1999; Zolnay 1999; Szalai J. 2001; Ladányi – Szelényi 2004; Kertesi 2005; Ladányi 2005. – A témakör bővebb tárgyalására a későbbiekben még több oldalról visszatérek.

Bárhogyan induljunk is el, az azonban világos, hogy a cigányság társadalmi kirekesztődése annak mai valós tartalmában egyszerre politikai és szociális kérdés; ezért állampolgárisága helyreállítását merőben kisebbségpolitikai problémaként értelmezni éppen annyira félrevezető és veszélyes, mint amennyire félrevezető és veszélyes azt a szociálpolitika kizárólagos illetékességi körébe utalni. E veszélyekről a jóléti berendezkedés dezintegrációs tendenciáinak felfejtése során a későbbiekben még bőven lesz szó.

Az eddigieken túl, az állampolgáriság etnikai tartalmának átgondolása még egy további szempontból fontos a számunkra: ez pedig az állam és az állami kereteken kívüli civil társadalom közötti mindenkori viszonynak a szociális jogok kiterjesztésében játszott szerepe. Míg a problémát vizsgálva, e fejezet korábbi részében figyelmünk középpontjában az állam hatalmi visszaszorításának kérdése állt, azt most a többségi-kisebbségi jogok egyensúlya felől újragondolva, a részt vevő szereplőket megosztó további fontos tagolódások körvonalai sejlenek fel előttünk. Mert úgy tűnik, az elosztásért folyó civil társadalmi küzdelmek kimenetele nem egyszerűen az egyenlőtlen társadalmi-gazdasági helyzetek, illetve az azokban megtestesülő hatalmi potenciálok függvénye, hanem éppen annyira az egymással vetekedő, etnikai identitásukban és azzal összefüggő kulturális legitimációjukban markánsan elkülönülő csoportok közötti politikai erőviszonyok kérdése is. Könnyű belátnunk: a kisebbségek politikai jogegyenlőségét megtestesítő intézmények híján, önmagában semmi sem szavatolja, hogy a civil küzdelmek az identitások és kultúrák egyenrangúságán épüljenek. Márpedig e feltétel teljesülése és intézményes garanciái nélkül az állampolgáriság szociális tartalmának gazdagításáért folytatott harcok egykönnyen a kizorítás és a jogosultságok rendies tagolásának küzdelmeivé válhatnak.



E veszélyes fejleményt elkerülendő, a kisebbségi jogok elismerése és védelme tekintetében érdemes újragondolnunk a központi hatalom szerepét is. Fenntartva azt a korábbi megállapítást, hogy az állam játéktere a szociális jogok terjedelmének kitágításában meglehetősen korlátozott, ezt most ki kell egészítenünk azzal, hogy beavatkozása annál tevőlegesebb lehet viszont a jogok etnikai alapú tagozódásának megakadályozásában. Azaz, az állam és a civil társadalom játszmája valójában nem két-, hanem háromszereplős. A játszma tétje persze továbbra is ugyanaz: az állam túlhatalmának célirányos visszaszorítása nyomán kibontakozó polgári társadalomfejlődés „minősége”. A „minőség” tartalma azonban egy új szemponttal gazdagodott: a többségi és kisebbségi jogok közötti egyensúlyával. Márpedig az egyensúly megteremtődésének terepe a kisebbségi jogoknak a többségi jogokhoz való felzárkóztatása – magyarul, az államnak a kisebbségi jogok általános társadalmi elismertetéséért való aktív fellépése. A gyakorlatban ez a kisebbségi lét „szociális” (az állampolgárisághoz kötődő) és „közösségi-identitási” (a széles értelemben vett kisebbségi kultúrához kötődő) tartalmainak szétválasztását, valamint az utóbbi tartalmak megjelenítésére alkalmas intézményrendszernek a politikai intézményi struktúrába való beillesztését kívánja. Ez utóbbi lépéssel érhető ugyanis el, hogy a kisebbségi csoportok tagjai számára is kiteljesedjenek az állampolgáriságnak azok a politikai tartalmak, amelyek legalább az esélyeket illetően szavatolják, hogy a civil társadalom többségi csoportjaihoz hasonló feltételekkel szállhassanak be a szociális jogok univerzális normaként való elismertetéséért folyó harcba.

Mindezzel reményeim szerint előttünk áll az elemzési metszeteknek és a hozzájuk kapcsolódó kulcsfogalmaknak az a teljes hálójuk, amely alkalmas kapaszkodókat kínál, hogy a rendszerváltás dinamikáját adó „államtalanítás” folyamatát az állam és a civil társadalom közötti hatalmi relációk, az állampolgáriság jog-tartalmak, valamint az azokat átító többségi-kisebbségi

viszonyok felől tekintve, megfogalmazhassunk néhány hipotézist az elmúlt másfél évtized folyamán kiformálódott hazai jóléti berendezkedés belső szerkezetére és modernizációs teljesítményeire nézve.

## **KÉRDÉSEK, HIPOTÉZISEK, MÓDSZEREK**

Az itt következő elemzés abból a korábban már említett sajátos helyzetből indul ki, hogy ugyan jórészt külső nyomásokra adott válaszok útján és végiggondolt reformkoncepciók híján ment végbe, a jóléti szféra „rendszerátalakítása” mindazonáltal lezajlott, az átalakulások révén pedig a maga új funkcióit a weberi célracionalitás értelmében *rendeltetésszerűen* betöltő berendezkedés jött létre. Mindebből az adódik, hogy a társadalmi szolgáltatások ma előttünk álló rendszerét kimunkált szerepkörökkel rendelkező és saját belső logikája szerint működő *kész struktúráként* kell szemlélnünk. Azaz, nincs okunk azt feltételezni, hogy a szélesen értelmezett szociális ellátás szférájában a „nagy átrendeződésnek” még előtte volnánk, s így a berendezkedés mai feszültségeit és belső ellentmondásait valamiféle könnyen korrigálható „átmenetiség” számlájára írhatnánk.<sup>27</sup> De ugyanígy nincs okunk osztani egy másik gyakori vélekedést sem, amely a jóléti szféra „nem kellően hatékony” működését külsődleges tényezők – mindenekelőtt a gazdaság szerkezetváltásából adódó kényszerek – szerencsétlen összjátékának tudja be, s a jóvátétel, az igazság meg a szektorális egyensúly nevében várja a méltányos kiigazítást.<sup>28</sup> Reformoknak és

---

<sup>27</sup> A problémák átmenetiségét hangsúlyozó gondolatmeneteket főként a mindenkori kormánypártok politikusainak szájából hallunk, akik a jóléti rendszert érő kritikákat és – főleg – az állami elosztás pazarlásai feletti bírálatokat a „nagy elosztórendszerek mindezidáig halogatott, rövidesen azonban mindenképpen napirendre kerülő átalakításának” ígéretével és projekciójával szokták megválaszolni, mindegyre azt érzékeltetve, hogy „eddig más idők voltak, de...” – A tapasztalat szerint azonban „az idők” tartósan ugyanolyanok, a beígért reformok pedig rendre beváltatlanok maradnak. Arra kell gyanakodnunk: nem kormányokon átívelő felelőtlenség, hanem a redistribúció változatlan funkcióinak változatlan intézményi keretek közötti fenntartásához fűződő súlyos érdekek munkálnak a háttérben. Feltárásukat dolgozatom egyik alapvető feladatának tekintem.

<sup>28</sup> A jóvátételi gondolat gyakran visszatér a jóléti berendezkedés zavarairól – mindenekelőtt a szegénység mérséklésében felmutatható csekély eredményeiről – szóló szakmai elemzésekben és javaslatlatterti dokumentumokban, amelyek újra meg újra megfogalmazzák: a halmozódó társadalmi feszültségek egyre sürgetőbbé

kiigazításoknak persze bőven van helye és lesz is a jövőben, mégis, napjaink jóléti berendezkedését önnön „létjogán” működő, kialakult rendszerként tekintve, a mégoly eltökélt beavatkozásoktól sem igen várhatunk többet és áthatóbbat, mint az irritáló vadhajítások lenyesegetését és finomhangolást – magyarán, megannyi más terület megannyi más reformjától mértékükben és mélységükben miben sem különböző módosításokat.

Hogy a mára kiformalódott jóléti berendezkedést kész struktúrának vagy átmeneti produktumnak tekintjük-e, annak persze nem csak a majdani reformok esélyeinek latolgatása szempontjából van jelentősége. Sőt. Ennél fontosabbnak tűnnek a megközelítésmód megválasztásából a mai helyzet értelmezésére adódó következmények. Mert abban ugyan általános az egyetértés, hogy a jóléti ellátás körül súlyos társadalmi konfliktusok halmozódnak, de az okokat illetően az álláspontok igencsak megosztottak. A viták mélyén végül is rendre ugyanaz a kérdés ismétlődik: vajon a gazdasági átalakulás egyszerű – és múlandó – kísérő tünetének, vagy mélyen fekvő történeti és strukturális meghatározottságok eredményének tudjuk-e be, hogy a központi redisztribúció visszaszorításától, az elosztási jogkörök decentralizálásától és a jogosultsági szabályok átalakításától remélt alapvető változások mindmáig nem következtek be, kialakultak és gyorsan bebetonozódtak viszont a jóléti rendszer senki által „nem várt” új funkciói?

Disszertációmmal az utóbbi álláspont mellett igyekszem érvelni. Abból a feltevésből indulok ki, hogy a jóléti berendezkedés mai szerkezetét és társadalmi funkcióit az államtalanítás elmúlt másfél évtizedes folyamata körüli küzdelmek formálták. Bár e küzdelmek rendre a redisztribúcióból való részesedés pénzügyi mezében jelentkeznek, megítélésem szerint mégsem egyszerű elosztási konfliktusokról van szó. Azt igyekszem majd bizonyítani, hogy a háttérben

---

teszik az állami újraelosztás prioritásainak átrendezését, a „szűken vett gazdasági érdekek” háttérbe szorítását, valamint azt, hogy az állam erőteljesebb kontrollt gyakoroljon a piac felett.

valójában az *állam feletti rendelkezés* hatalmi ütközetei állnak, más szavakkal, a jóléti redistribúció terepén a küzdelem a materiális osztozkodáson túl uralmi jogosítványokról és azok legitimációjáról szól.

Ebben a keretben szemlélve, reményeim szerint értelmezhetővé válik a mai jóléti berendezkedés számos olyan ellentmondása, amelyek az elosztáspolitikai szűken fiskális felfogásában mindegyre az érintettek „irracionális” és „hibás” viselkedéséből következő működési zavarnak tűnnek. Így például igyekszem majd megmutatni, hogy a kiadások lefaragására törekvő technokratikus reformok megbicsaklásának magyarázatát hiába keressük a közpénzekre „rászoktatott” lakosság rossz beidegződéseiben vagy a „pazarló” intézményi gazdálkodásban. Úgy tűnik, a mélyebb okok feltárásának igényével inkább a *spontán piacosodás* folyamatai felé kell fordulnunk s megvizsgálnunk, hogy a piaci részvétel felgyorsításáért és társadalmi kiterjesztéséért folyó küzdelemben milyen szerepet töltenek be éppen azok a járandóságok, amelyek lefaragását más érdekek képviselői ugyancsak a piac működésének nevében (igaz, *más* piaci szempontokra hivatkozva) szorgalmazzák. Mint megkísérlem majd igazolni, a látószög jelzett elforgatásával a központi redistribúció felpumpálása így nem a patronáló állam tradíciójához ragaszkodóknak a modern piaci racionalitást képviselő csoportokkal való küzdelmeként, nem is a szociális és gazdasági szempontok ütközéseként, még csak nem is az elosztáspolitikai bürokratikus és piaci érdekeinek csatájaként, hanem a piaci viszonyok különböző pozíciójú szereplőinek *hatalmi* vetélkedéseként áll majd előttünk.

Ugyancsak a kitágított interpretációs térben igyekszem magyarázatot találni a jóléti elosztás manapság talán legtöbbet emlegetett fogyatékoságára: kellő célzottságának hiányára. Ebben a vonatkozásban a kritikák egyrészt „visszaélést” emlegetnek, másrészt a „rászorultsági elv” még mindig nem kellő eréllyel érvényesített gyakorlatát okolják. Amint annak igazolására

töreksem majd, az igazi motívumok ez esetben sem a jogszerűtlen és korrupt magatartás elharapózásában vagy a segélyeket folyósító apparátusok szakértelmének fogyatékoságaiban lelhetők fel. Amellett érvelek majd, hogy az értelmezéshez közelebb kerülhetünk, ha a szociális járandóságokat nem pusztán materiális értékükben tekintjük, hanem figyelembe vesszük a hozzájuk kapcsolódó státusz-jellemzőket is. Így reményeim szerint könnyen beláthatóvá válik, hogy a küzdelem a részesedés arányain túl valójában az elismerésért folyik: a különböző jogosultságok érvényesítéséért vívott harc tényleges tétje ugyanis a piacon elért társadalmi pozíciók megfogható pénznagyságokkal szimbolizált „társadalmi értékének” törvényi rögzítése. Ebben a szélesebb vonatkoztatási keretben a „célzottság” is, a „rászorultság” is értelmét veszti. A sikert nem (csak) forintokban, hanem a szociális jogokban kifejezést nyert és azok által szentesített *társadalmi tagság* megtartásában, illetve megerősítésében méri; és épp így, a kudarc kockázata sem (csak) a háztartásokba befolyó közpénzek megcsappanása, hanem a másokkal egyenlő jogosultságok megvonásával megpecsételt másság, annak kivédhetetlen vonzataként pedig a teljes jogú társadalmi tagság csorbulása.

Kissé sarkítottan fogalmazva, úgy tűnik tehát, hogy a jóléti rendszer „államtalanítását” kísérő zavarok hátterében igazában az új társadalmi pozíciók „államosítása” körüli küzdelmek állnak. A jelek szerint a gazdaság új szerkezetében helyüket kereső csoportok gyors piaci alkalmazkodásuk és előrejutásuk egyik legfontosabb garanciáját az állami redisztribúcióból való részesedésük feltétlen fenntartásában látják. A rendszerváltás kezdeti éveiben, az elemi megélhetést veszélyeztető transzformációs válság időszakában és a még kialakulatlan piaci viszonyok közepette az igény magától értődő volt: az államtól megszerzett források – még ha szerények voltak is – a napi életvitel kilengéseit és/vagy az első vállalkozási próbálkozások kockázatait csillapították, és így segítettek abban, hogy az átmenet szélsőséges bizonytalanságai

legalább letompított formában lépnek át a magánszféra kapuját. Meglepő és magyarázatra váró fejleményként kell viszont elkönyvelnünk, hogy az állami elosztásról való leválás társadalmi folyamata a gazdasági fellendülés éveiben sem indult meg, mi több, a részesedők köréből az időközben a piacon megerősödő rétegek sem léptek ki<sup>29</sup>. Ezt a jelenséget merőben anyagi természetű motívumokkal már aligha indokolhatjuk.

A tényezők után kutatva, reményeim szerint közelebb jutunk a magyarázathoz, ha a kiterjedt állami újraelosztás hosszú távú fenntartásában való érdekeltségeket az állam és a társadalom közötti szerződéses viszony kiformalódásának feltételei felől is szemügyre vesszük. Ebből a perspektívából világosan látszik, hogy – mint arról az előbbiekben röviden volt már szó – a megszerezhető források nyilvánvaló materiális hasznán túl, a küzdelem valódi tárgya és tétje az állam által szimbolizált közösségben elfoglalt hely formális szentesítése: magyarul, *a redistribúciós harc az állampolgáriság tartalma és terjedelme körül folyik*. A jelek azt mutatják, hogy anyagi körülményeiktől függetlenül, a magyar társadalom különböző csoportjai általánosan osztoznak a félelemben: az államról való leválásnak komoly a kockázata. A háttérben munkáló tartós motívumokra legélesebben a jó és kiegyensúlyozott helyzetben lévők bizonytalansága világít rá. Ragaszkodásuk az államhoz egzisztenciális biztonságuk szempontjából gyakorlatilag nem oszt és nem szoroz: hiszen folyó bevételeikben az újraelosztásból származó összegek napjainkra már jelentéktelen arányt képviselnek<sup>30</sup>. Magatartásuknak mégis van reális magva: ez pedig a történelmi tapasztalatok által megtámogatott aggodalom, hogy a szociális védelem állami

---

<sup>29</sup> Mi sem jelzi ezt jobban, mint az a tény, hogy a jövedelemeloszlás felső három decilisébe tartozók a jóléti újraelosztás teljes éves összegének 33 százalékát, de még a nyugdíjak nélkül számított – azaz, a szó szűkebb értelmében vett – állami szociális kiadásoknak is 13 százalékát tudhatják magukénak. (KSH 2005b). – A kérdés behatóbb tárgyalására később még visszatérek.

<sup>30</sup> A nyugdíj nélkül számított redistribúciós jövedelmek a jövedelemeloszlás felső ötödét képviselő háztartások bevételeinek 2,5 százalékát teszik ki. (KSH 2005b)

rendszerétől való teljes függetlenedéssel társadalmi tagságuk talapzatát fűrészselhetik el a lábuk alatt.

A tömeges ragaszkodás a mindenkinek terhet jelentő, túlméretezett állami újraelosztáshoz persze nem kedvez a felek (az állam és a „rajta csüngő” társadalom) közötti racionális és biztonságos szerződések kimunkálásának, így újabb érdekeltségek termelődnek a biztonság sajátos szavatolására: az állam egy-egy darabkájának kisajátítására. Önálló intézményekkel rendelkező, az állam feletti kontrollt erős jogosítványok birtokában hathatós módon gyakorló civil társadalom híján (azaz: autonóm közösségekből építkező és azok képviselőitében tevékenykedő polgári szervezetek hiányában) az állami redisztribúció formálásában az állam egyetlen partnere végül is a partikuláris küzdelmekről darabokra aprózott önmaga. Ebből a strukturális helyzetből következően pedig a közösségi tagság kellő biztosítékai megszerzésének egyetlen útja marad: az „állam-darabkák” feletti uralom növeléséért vívott küzdelem, magyarul a nyers hatalmi harc. Innen nézve persze már nem is olyan meglepő az a mély diszfunkcionalitásról árulkodó fejlemény, hogy – mint azt később empirikus adatokkal is igazolni igyekszem majd – a szociális védelem céljait szolgáló redisztribúció terjedelmének és tartalmának a rászorultság és az igazságosság elveihez végül is mind kevesebb köze van; hiszen működésének igazi mozgatói nem is az ellátás iránti szükségletek, hanem a jogosultsági címkékkel ellátott közpénzek megszerzése révén az állam feletti rendelkezés érvényesítésére vonatkozó széles körű törekvések. Mindennek fényénél erős feltételezésként fogalmazhatjuk meg, hogy a „félrecsúszott államtalanítás” középponti problémája valójában nem a piaci szereplőknek az állami forrásokért való vetélkedése, hanem a polgároknak az állam jogosítványaiért folytatott harca. Az utóbbi küzdelemnek azonban szemlátomást nem kínálkozik

más útja, mint az állampolgáriság változó szociális jog-tartalmainak elismertetése azok folyamatos újraállamosítása révén.

Az állami redisztribúció mértéke, belső szerkezete és jogosultsági rendszere körüli éles társadalmi összeütközések ugyanakkor arra utalnak, hogy az elismertetésért vívott harc érdekeik szerint keményen egymásnak feszülő csoportok részvételével zajlik. Az érdekek tagozódásának egyik nyilvánvaló demarkációs vonalát maga a piaci részvétel jelenti. A jóléti elosztás rendszerében előállott hasadás világosan jelzi is e választóvonal erejét és intézményes jelentőségét: az elmúlt tizenöt év profiltisztítási törekvései ugyanis másról sem szóltak, mint hogy élesen elválják egymástól a járandóságok elosztásának hozzájárulási, illetve rászorultsági elvű két rendszere. Persze nem mintha megkülönböztetésük abból fakadna, hogy az egyiket tisztán a piac, míg a másikat a közpénzek újraelosztása finanszírozza – tekintve, hogy az állam részvétele mindkét rendszerben igen jelentős, ez a szempont inkább egybekapcsolhatná őket.<sup>31</sup> A valódi különbség – és a hasadás – a részesedés *legitimációs alapjaiban* van. Tudjuk: az elosztás első rendszere a szervezett munka világában való részvétel elvén nyugszik, míg a második a távolmaradásból előálló rászorultságén. Éles különválasztásuk logikája konzisztens. Hiszen az első esetben a hozzájárulás és részesedés arányait rögzítő *piaci elvű szerződésről* van szó, a másodikban a *létjog* elismeréséhez kapcsolódó szükségleti minimumok *hatósági megállapításáról*. E logika mentén elvileg tisztán elkülöníthetők egymástól finanszírozási pályák és ellátási formák – a profiltisztítás technikai értelmét nehéz lenne elvitatni. A probléma azonban az, hogy – mint bizonyítani igyekszem majd – a szociális ellátások elmúlt másfél évtizedes történetében a megcélzott szeparáció technikai ésszerűsítést ugyan sem pénzügyi, sem

---

<sup>31</sup> Az állam által újraelosztott adóbevételek hozzájárulása a társadalombiztosítás nyugdíjkiadásaihoz 2003-ban 128 milliárd forint volt; ugyanebben az évben az önkormányzatok segélykiadásainak a helyi, központi és átengedett adókból együttesen finanszírozott összege az előbbinek éppen a harmadát, 44 milliárd forintot tett ki. (Forrás: Saját számítások a szociális költségvetésről közzétett országos adatok alapján.) (KSH 2004)



adminisztratív értelemben nem hozott, utat nyitott viszont a szélsőséges szegregációnak és a társadalmi kirekesztődésnek. És ami a jelen összefüggésben legalább ilyen fontos: a szegregáció gyorsan intézményesülő pályáin kifomálódtak és súlyos megkülönböztetésekkel, mi több, irreverzibilis módon megtapadt jelentésekkel – stigmákkal<sup>32</sup> – telítődtek az elsőtől markánsan elválasztott másodrendű állampolgáriság tartalmi. Magyarán, a sodródó reformok útján mára kialakult jóléti ellátás a szociális jogok kettéhasadásának, ezzel pedig az állampolgáriság köré szervezett társadalmi integráció felbontásának tevőleges aktora lett.

Megítélésem szerint az állampolgáriság szociális jog-tartalmainak szakadékszerű szétválása azonban közvetlen módon nem vezethető le sem a jóléti újraelosztás mára gyakorlatilag kétcsatornássá vált rendszeréből – a hozzájárulási elven szervezett társadalombiztosítás és a rászorultsági kritériumokra épülő önkormányzati segélyezés intézményi különállásából –, sem a különböző szociális ellátások amúgy persze hierarchikus társadalomszemléletet közvetítő jogosultsági szabályozásából. Mert bár igaz, hogy a kérdéses szervezeti és jogi konstrukciók adottak tételezik és vissza is igazolják a piaci részvétel társadalmi különbségeit, de az semmiképpen sem állítható, hogy eleve egymástól kasztszerűen elválasztott társadalmi pozíciókat rendelnének az ellátások egyenlőtlen tartalmihoz. Ezért a szeparáció átfordulása szegregációba, illetve a másodrendű állampolgári státusz ezzel járó institutionális rögzítése és örök érvényű megpecsételése önmagában a jóléti elosztás „technológiájából” nem származtatható. Ha ugyanakkor mégis azt tapasztaljuk, hogy a két alrendszer elválasztó láthatatlan vonal mentén nem egyszerűen egyenlőtlenségek termelődnek, hanem a mélyszegénységben és jogfosztottságban élők intézményesített gettója körvonalazódik, akkor fel kell vetnünk a markáns kirekesztődéshez és annak folyamatos reprodukálásához fűződő

---

<sup>32</sup> A stigmák struktúraformáló erejéről a későbbiekben bővebben szó lesz. Az előítéletektől való megkülönböztetésük éppen az elkülönítés intézményesítése és tartós viszony-teremtő ereje miatt lényeges. A két fogalom beható tárgyalását és elkülönítésük elméleti alapvetéseit lásd: Loury 2002.

szélesebb társadalmi érdekeltségek kérdését. Reményeim szerint a kétcsatornás redisztribúciós rendszer sokrétű munkaerő-piaci funkcióinak elemzésével, valamint a másodrendű állampolgáriság intézményesítésében ma kulcsszerepet játszó önkormányzati segélyezés többségi politikai „hasznának” bemutatásával a disszertáció későbbi fejezeteiben sikerül majd megvilágítanom azokat.

A kép azonban mindezzel még nem lesz egészen teljes. Az állampolgáriság szociális jog-tartalmaiban bekövetkezett hasadás hátterében ugyanis nemcsak piaci érdekütközések, redisztribúciós küzdelmek és a régi-új társadalmi pozíciók elismertetéséért vívott harcok állnak, hanem meghatározó szerepet játszanak a társadalmi konfliktusok kezelésének régtől eredeztethető és mára rutinszerűvé csiszolt kiközösítő gyakorlatai is. Ezért a társadalmi kirekesztés napjainkra intézményesült mechanizmusainak feltárásához figyelembe kell vennünk azokat a széles alapon nyugvó hétköznapi igazolásokat és mélyen beágyazódott beállítódásokat is, amelyek a szélsőséges szegregációt „természetesként” és „indokoltként” tüntetik fel, más szóval, amelyek a szegényeknek szóló szociális ellátások gettószerű elkülönítésének ideológiai igazolását és biztos társadalmi támogatását adják.

Mint a későbbi elemzésekben megkísérlem megmutatni, a kérdéses beállítódások és beidegződések nem a rendszerváltással születtek, és aligha írhatóak a piaci verseny számlájára: az új berendezkedésnek az adott összefüggésben valójában inkább csak a katalizátor-szerep jutott. Úgy tűnik, a keletkezéstörténetet közvetlen előzményeiben legalább a hatvanas évekig kell visszavezetnünk. Amellett igyekszem majd érveket felsorakoztatni, hogy a mai hasadások kezdeteit '56-ban, pontosabban a forradalom leverése utáni konszolidáció nagy újítását megtestesítő, egyszerre kohéziót és kiközösítést teremtő második gazdaság térhódításában kell keresnünk.

Az évtizedeken átívelő hatások a második gazdaság sokrétű jelentéstartalmával, a késő nyolcvanas évektől fogva pedig mindenekelőtt annak már emlegetett „eróziós potenciáljával” állnak összefüggésben. Hiszen túl azon, hogy a családi keretek között folyó termelés modernizációs teljesítményei az idők folyamán a nemzeti büszkeség és önbecsülés forrásai lettek, és túl azon is, hogy az egyre szélesedő bekapcsolódással a munkavégzés köré szerveződő, a későbbi átalakulás során lényeges szerephez jutó kapcsolati hálók születtek, az informális világot – annak látszólagos „atomizáltsága” ellenére – hosszú időn át sajátos hallgatag közösségként fűzte össze a részvétel világos politikai jelentéstartalma. Ez a senki által ki nem mondott, mégis általánosan osztott és tudott politikai jelentéstartalom a második gazdaságot mint „vívmányt” közvetlenül a forradalommal kapcsolta össze, amivel mind a résztvevők, mind a kívülmaradottak számára egyértelművé tette: aki bekapcsolódik, az részvételével nyíltan vállalja, hogy a hivatalos színtereken túl más játékszabályokat ismer el irányadónak, s így belép a rendszerrel szembeni „csendes ellenállás” közösségébe. A szembenállás politikai mozzanata márpedig világos választóvonalat húzott: a társadalmat egyértelműen a „mi” és „ők” élesen különváló két táborára osztotta.

Ugyanakkor az „ők” társadalmát a „nem mi” megkülönböztető tartalmán túl semmi sem tartotta egyben, sőt, a kezdetek kezdetétől az mind felfelé, mind lefelé egymástól is markánsan elváló további két alcsoportra tagolódott. Felfelé a politikai hovatartozás volt a szervezőerő: a hivatalos világ tetején lévők, az elnyomást megtestesítő posztok betöltői, a rendszer aktív fenntartói nyilvánvalóan nem lehettek tagjai a rendszerrel való szembenállás hallgatag közösségének. De az „ők” csoportjába kerültek a hatalmi hierarchia legalsó pozícióiban lévők is, azok, akik azért nem kapcsolódhattak be az informális világba, mert a formálisnak is legfeljebb

csak a perifériáján voltak: a legszegényebb, tanulatlan falusi és friss városi bevándorló rétegek, legfőként pedig a *cigányok*.<sup>33</sup>

Idővel azonban az így kialakult háromosztatú tagolás kétosztatú lett. A rendszer ideológiai és politikai legitimációjának a nyolcvanas évek elejére bekövetkező eróziója elmosta a kívülmaradás politikai imperatívuszát, és a többpillérű életforma második gazdasági alapjainak gyors megteremtésére ösztökelte a rendszer hatalmi pozícióiban ülőket is. Ugyanakkor a szegények kívülrekedésének társadalmi alapjai mit sem változtak: a bekapcsolódáshoz továbbra sem volt meg a kellő munka- és lakóhelyi kapcsolatrendszerük, de a támogató családi háttérük, a tudásuk és a tőkéjük sem. Kívülmaradásuk jelentése és többségi megítélése ugyanakkor lassan átminősült és hovatovább a nyílt megkülönböztetés alapja lett. Mert ahogyan a második gazdasági részvétel fokozatosan vesztett '56-hoz kötődő politikai üzenetéből, úgy lett a bekapcsolódás a politikai közösségvállalás helyett egyre inkább a dolgozós munkavégzés, a törekvés, a családjáért való felelősségvállalás kifejezője – magyarul, *erkölcsi kérdés*. A nyolcvanas évek után a részvétel további gyors terjedése révén az erkölcsi tartalmak *normává* szilárdultak: a többpillérű életberendezkedés lett a mindennapi életvitel szokványos többségi modellje, mi több, a „helyes” életvezetés követendő és mindenkitől elvárható formája. Aki nem eszerint élt, az egyszerűen *normasértőnek* számított. Tudomásul kellett tehát vennie viselkedése egyenes és jogos következményét: a közösség „magától értődő módon” kiszabott kiközösítő ítéletét.

A kiközösítés formái – amint azt igyekszem majd megmutatni – a nyolcvanas évek folyamán egyre kitapinthatóbbakká váltak. Mindazonáltal a kötelező teljes foglalkoztatás és a pártállam mindenkire kiterjesztett intézményes felügyelete a jelenséget a rendszerváltásig a föld

---

<sup>33</sup> Pontosabb, ha így fogalmazunk: a cigányok nem kapcsolódhattak be a *többségi* második gazdaságba, mert a *többségi* elsőnek is a perifériáján voltak. „Második” gazdasági tevékenységük valójában ugyanis egy szegregált „láthatatlan harmadik” világban zajlott – és zajlik mindmáig. (Kemény 2000)

felszíne alatt tartotta. Annál robbanásszerűbb volt a változás ezután: az államtalanítás – az előbbieken tárgyalt tartalmai mellett – erkölcsi rendteremtést is jelentett. Mint bizonyítani igyekszem majd, a piaci verseny és a szelekció igazságosság-elveinek mezében valójában jóvátételi eljárás folyt és folyik: a hajdani második gazdaság körül szerveződött társadalmi többség részben az egykori 56-os örökség nevében, részben a régi rend „szétszedésében” tanúsított érdemei elismeréseképpen nyújtja be ma igényét az állam kizárólagos támogatására s követeli egyúttal az egykor kívülmaradók intézményes kirekesztését.

A rendszerváltás előtti évekre kétosztatúvá vált tagozódás nyomán ez utóbbi csoportban lényegében már csak a szegények maradtak: számbeli többségükben nem-romák, bekerülési esélyeik felől közelítve, dominánsan romák. A jól megágyazott kirekesztési tendenciák persze mindnyájukat sújtják. A jóléti elosztás fentebb vázolt második csatornájában számukra kijelölt intézmények mind fizikai, mind társadalmi értelemben egyre távolabb kerülnek a többség által használt terektől. Hogy a határok átléphetők ne legyenek, arról pedig minden óvintézkedésnél és hatósági fellépésnél hatékonyabban gondoskodik a rájuk ragasztott *etnikai stigma*. A környezet szembeötlően éles és pejoratív ítéletei nem válogatnak: a segélyirodáktól az önkormányzati közmunka-programokig, a „speciális” iskoláktól a hajléktalan-ellátásig akkor is „cigánybélyeggel” látják el a legszegényebbeknek a többségitől immár gettószerűen elkülönített szolgáltatásait, ha az igénybe vevők között az egzakt létszámadatokat tekintve a romák adott esetben akár kisebbségben vannak. A kérdéses intézmények „faji szemponttal való átitatottsága”<sup>34</sup> a rendszerváltás óta eltelt másfél évtized olyan feltűnő fejleménye, az etnikai/faji különbségtevés pedig az állampolgáriság hasadt jog-tartalmainak olyan világos vonulata, hogy

---

<sup>34</sup> Az angolszász irodalom a rejtett faji megkülönböztetés mentén kialakuló intézményeket a „racialized institutions” kifejezéssel írja le. A magyar nyelvben nincs megfelelő tükör-szavunk. Az „intézmények etnicizálódása” ugyan rokon tartalmú kifejezés, de enyhébb és reflektálatlanabb folyamatok megjelölésére szolgál, mint amelyekről a gettósításig elmenő szegregáció révén ma nálunk szó van.

fel kell tennünk a kérdést: az eddig felsoroltak mellett milyen további tényezőknek köszönhető, hogy a romák végül még a kirekesztettek társadalmából is kiközösítődnek, a velük süllyedő nem romák pedig minden további nélkül „cigánnyá” minősülnek?

Magyarázatul többnyire a romákkal szembeni megnövekedett előítéletességre szokás hivatkozni. Megítélésem szerint azonban a többség negatív beállítódásának felemlegetésével nemigen jutunk közel a jelenség gyökeréhez. Mert bár a cigányokkal szembeni nap nap utáni nyílt megvetés és lenézés tényei tagadhatatlanok, a velük szembeni előítéletek azonban újaknak semmiképpen sem mondhatók, intenzitásuk növekedésére pedig nem tűnik elegendő indoknak a véleménynyilvánításnak a rendszerváltással előállott szabadsága – még akkor sem, ha az évtizedekig visszafojtott indulatok bumeráingszerű hatásait is számításba vesszük. Egyrészt, bármilyen általánosak és indulatteliek legyenek is, az előítéletek önmagukban legfeljebb „megágyaznak” a kiközösítésnek, de eszközök, intézmények és legitimáló ideológiák nélkül nem „csinálják” azt<sup>35</sup>. Másrészt az etnikai/faji alapú kirekesztés itt tárgyalt formájának, a jóléti ellátás intézményi szegregációjának feltűnő sajátja, hogy az elkülönítés rendre a szolgáltatásoknak az államhoz való viszonyában történik – ezt a vonatkoztatást márpedig nehéz lenne az előítéletekkel közvetlen összefüggésbe hozni.

Feltételezésem szerint a jelenségek kör magyarázatához ismét az államszocializmushoz, közelebbről az '56 utáni rendcsinálás és „konszolidáció” történetéhez kell visszanyúlnunk, noha ezúttal a „cigány-kérdés” politikai kezelésének szemszögéből. Ugyanis talán nem a véletlen egybeesések műve, hanem a durva elnyomás éveinek „oszd meg és uralkodj” politikáját testesíti

---

<sup>35</sup> Az előítéleteknek a passzív véleménynyilvánítástól a kirekesztő intézmények létrehozataláig, sőt, a kirekesztettek megsemmisítéséig ívelő történelmi pályafutását, valamint a politikai előítéletesség intézményesülésének mai esélyeit részletesen és meggyőzően tárgyalja Kovács András a zsidó-kérdésről nemrégiben megjelent munkájában. (Kovács A. 2005)

meg, hogy a „*fejlődésben elmaradt népcsoportnak*”<sup>36</sup> nyilvánított cigányság tömeges „felemelésére” a párt éppen a magyar társadalom megalázásának legsötétebb időszakában húzta meg a startpisztoly ravaszát.<sup>37</sup> Az ekkor útjára indított kényszerasszimilációs program egyszerre volt büntetés a romáknak és a nem romáknak. Mint később igyekszem majd bizonyítani, az erőszakos „civilizálás” az addig a falvak és városok társadalmának keretein kívül élő, a többségi társadalommal archaikus formák szerint érintkező roma közösségeket gyors ütemben felszámolta, ezzel pedig tagjaikat védtelenül kiszolgáltatva a totalitárius rendszer közvetlen önkényének. Igaz, cserébe a cigányok – a rendszeres munkaviszonynak szóló fizetés mellett – történelmükben először kerültek a többségi közösséggel egy intézményi és társadalmi térbe, kényszer szülte „beszuszakolásuk” azonban csak állandó hatósági beavatkozások és gyakori rendőri fellépések árán volt fenntartható. Ráadásul a többségi társadalom államilag „kedvezményezett” helyzetüket és szokatlan jelenlétüket egyszerre olvasta ’56 elárulásaként és a maga folyamatos megalázásának betetézéseként. Mindehhez társult az a későbbi következményeiben különösen fontos tény, hogy – ’56 tanulságaként deklarátíve megszüntetvén a magyartól különböző nemzetiségek fogalmát – a hatalom a „cigány-kérdést” egyértelműen szociális kérdésként definiálta. Ezzel azután a pártállam hosszú időre elhintette azt a látszatot, hogy míg egyik kezével lesújt, a másikkal nagyvonalú támogatásokat (képzést, munkahelyet, lakást) ad olyanoknak, akik ezért maguk mit sem tettek. A későbbiekben ezt a többségi ítéletet

---

<sup>36</sup> Az elhíresült formulát hivatalos formában először az MSZMP Politikai Bizottságának „*A cigánylakosság helyzetének megjavításával kapcsolatos egyes feladatokról*” címmel közzétett 1961. június 20-i határozata használta. (Vass – Ságvári 1973, 519-522. old.)

<sup>37</sup> Noha az időbeli egybeesés nem a romák „bűne” volt, következményei máig hatnak. Minden bizonnyal nem kis részben a párt akkori beavatkozásának köszönhető, hogy a cigányság soha nem lett, nem lehetett részese annak a hallgatóságos politikai közösségnek, amely – mint érvelni igyekeztem mellette – az ’56 utáni időszak társadalmi integrációjának kötőszövetét adta. Függetlenül attól, hogy résztvettek-e a forradalomban vagy sem, ’56 nem az „övék” volt, és a többségi nem roma társadalom sem a régi világban, sem a rendszerváltás utáni újban nem gondolta, hogy az ötvenhatos hagyományon velük bármiben osztozhatna. Ezzel azonban – mint igyekszem majd bizonyítani – a romák kiszorítottak az állampolgáriság legfőbb alapját jelentő történeti-kulturális közösségből, amely az új, szabad nemzetállamot az ötvenhatos forradalom nemzeti függetlenségi hagyományának közvetlen örököseként definiálja.

csak megerősítette, hogy – nem nyervén bebocsáttatást a második gazdaságba – a nyolcvanas évekre a cigányok egypillérű életberendezkedése – ha a szegénység szintjén is, de – az állami forrásokon függött. Mindez pedig kellő társadalomlélektani beágyazottságot adott ahhoz, hogy a rendszerváltás utáni államtalanítás „cigánytalanítást” jelentsen: az állam birtoklásáért folyó ádáz küzdelem közepette egységet teremtett a közös meggyőződés, hogy a romáknak az új világ közös intézményeiben nincsen helyük.

Az itt vázolt gondolatmenetből a jelenkori hazai jóléti berendezkedés „minőségére” nézve meglehetősen drámai következtetések adódnak. Úgy tűnik, a jóléti ellátások „sodródó” rendszerváltása napjainkra olyan kétosztatú struktúra kialakulásához vezetett, amely nem csupán leképezi, de aktívan elő is mozdítja a jelenkori magyar társadalom kettészakadását. Az ellátásokban bekövetkezett hasadások révén a piacról kiszoruló rétegek nem egyszerűen megélhetésük gazdasági alapjaitól, hanem társadalmi tagságuk legitimációs bázisától is megfosztatnak, s a számukra kijelölt gettósított szolgáltatások révén elveszítik a reintegrálódásnak még a reményét is. Azáltal, hogy a jóléti ellátások ez utóbbi alrendszere markáns pecsétként viseli magán az etnikai/faji stigmát, a kétosztatú intézményrendszer durva faji tartalommal telítődik, és – az állampolgáriság szociális jog-tartalmainak kiterjesztése, illetve univerzalizálása helyett – a kisebbségi alávetés premodern formáinak újraéledését mozdítja elő. Ez utóbbi fejlemény által viszont a jelenlegi modernizációs kísérlet *egésze* kerül veszélybe.

A jóléti rendszer „kamaszkori pályaválasztásának” igen nagy tehát a tétje. A jogoknak a *piaci* felzárkózás nevében eddig véghezvitt kettéhasításával nem kevesebbet kockáztatunk ugyanis, mint *európai* felzárkózásunkat.



## II.

### „ÁLLAMTALANÍTÁS” ÉS PIACOSÍTÁS: A JÓLÉTI ÚJRAELOSZTÁS FUNKCIÓVÁLTOZÁSAI

#### A VIZSGÁLÓDÁS TEREI

A soron következő fejezetekben az elmúlt másfél évtized nagy vállalkozásáról, az állam jóléti szerepének a gazdasági és politikai rendszerváltással vetekedő jelentőségű átalakításáról lesz szó. Mint igyekszem bemutatni, e vállalkozásból napjainkra új teljesítmény született: a mind elődjétől, mind nyugati megfelelőitől alapvetően különböző *posztoszocialista jóléti állam*, amelyet sajátos szerkezeti vonások jogosítanak fel a megkülönböztető elnevezésre. Követve a modernizációs törekvéseknek, illetve az állampolgáriság történetileg alakuló tartalmainak az előző részben felvázolt szempontjait, e szerkezeti sajátosságok közelebbi tartalmának megvilágításához vissza kell majd nyúlnom az új jóléti berendezkedés közvetlen intézményi előzményeihez, valamint a szociális jogosultságoknak mélyen a hagyományokba ágyazott azon értelmezéseihez, amelyek döntő befolyással voltak a rendszerváltás sodrásában csaknem észrevétlenül átformálódott ellátások irányára, tartalmára, jogosultsági szabályainak legitimációjára és elosztásuk napi gyakorlatára, és amelyek napjainkra alapvetően átrajzolták állam és polgárainak viszonyát. Közelebbről annak a folyamatnak a rekonstruálására teszek tehát kísérletet, amelynek során átfogó társadalompolitikai elgondolások nélkül, mintegy a gazdaság szerkezetében és a politikai intézményrendszerben végbement átrendeződések nem várt melléktermékeként új formáció született: fokozatosan kicsiszolódott, majd stabilizálódott a jóléti berendezkedés új elvek jegyében és új funkciók szerint működő rendszere, amely gördülékenyen

szolgálja és egyúttal maga is tevőlegesen alakítja állam, piac és társadalom viszonyának mindeddig nem ismert, „posztoszocialista” struktúráit.

De nem volna-e helyesebb pusztán lényeges súlyponteltolódásról és a rendszerváltással természetesen előállott módosulásokról beszélnünk, amikor a jelenlegi hazai jóléti berendezkedést kívánjuk jellemezni? Van-e létalapja annak, hogy *új formációt* emlegessünk? A kérdés feltétlenül jogos, a válasz pedig több szempontból sem magától értődő. Hiszen történeti példák és tapasztalati tények sora bizonyítja, hogy a gazdasági és politikai viszonyokban bekövetkező mélyreható változások mindaddig békésen megférnek az újraelosztás alapelveinek és eljárás módjainak korábbról örökölt szokásszerű rendszerével, ameddig megrázkódtató események (háborúk, válságok, forradalmak, lázadások, stb.) ki nem kényszerítik az állam aktív fellépését, hogy kezdeményezőként álljon az intézményi szerkezetek és a részesedési alapok feletti rendelkezés jogelveinek gyökeres átalakítását célzó reformok élére. (Marshall 1967; Elias 1987; Braudel 1993) Márpedig a hazai rendszerváltást efféle kényszerítő események nem kísérték, és a jóléti berendezkedést – részben legalább ennek betudhatóan – mindeddig el is kerültek a gazdaságéhoz vagy a politikáéhoz fogható radikális átalakítások. Ha pedig ez így van, akkor igencsak alapos bizonyításra vár, hogy célirányos beavatkozások nélkül is olyan nagy horderejű változások mentek végbe, amelyek révén napjaink jóléti berendezkedését éles cezúra választja el államszocializmusbeli elődjétől.

De az aprólékos elemzés azért is szükséges, mert első pillantásra mai jóléti rendszerünk számos problémája (célzottságának hiánya, túlbürokratizált ügyvitele, feltűnően alacsony hatékonysága, kézi vezérléses szabályozása és mindenekelőtt: az egyenlőtlenségeket konzerváló ellátásainak meghatározó súlya) a még végéhez nem ért sodródó *átmenet* gyermekbetegségének

tűnik – afféle múltó zavarnak, ami azonmód megszűnik, amint a múlt örökségétől terhelt, eddig legfeljebb ötletszerűen módosított elosztáspolitikai „igazi” átalakítására sor kerül.

Magam azonban az „átmenetiség” felmentő érvét hangoztatókkal szemben úgy látom: a mára kialakult ellátórendszer feszültségei, konfliktusai és működési zavarai nem az „igazi” reformok hiányából fakadnak, hanem azok a napjainkra kiépült jóléti berendezkedés szerves tartozékai. Mint számos oldalról bizonyítani igyekszem majd, ez a jóléti berendezkedés kialakult és stabilizálódott *késztermék* a szónak abban az értelmében, hogy egyfelől tartósan és szervesen illeszkedik az ezredfordulóra stabilizálódó hazai gazdaság- és társadalomszerkezetbe, másfelől egykönnyen át nem hárítható funkciókat lát el annak zökkenőmentes működésében.

Minden jel arra vall ugyanis, hogy bár létrehozatalának hátterében valóban nem lelünk körvonalazott politikai szándék vagy célirányos tervezői munka nyomára, és életerős, jól szervezett társadalmi mozgalmak világos hatását sem azonosíthatjuk, mégis, a jóléti szféra szinkronban fejlődött az átalakulás más lényeges területeivel, és napjainkra mind a kialakult piaci folyamatoknak, mind a politikai rendszer stabilitásának, mind pedig – főként – a társadalom mindennapi életének mélyen beágyazott intézményi alkotóeleme lett. Sőt, ennél talán többet is állíthatunk. Számos tény azt látszik igazolni, hogy a jóléti célú elosztás és szolgáltatások rendszere a rendszerváltás folyamatában nem egyszerűen alkalmazkodott a gyökeresen átalakuló gazdasági, politikai és társadalmi környezethez, hanem *maga* lett e környezet átformálásának egyik fontos és *aktív* ágense. Ehhez pedig spontán módon eddig kevésbé feltárt új szerkezeteket hívott életre, továbbá lényeges új szerepkörök betöltését vonta magához – olykor a piac ellenében, olykor meg éppen a piacosítás serkentésére. Más szóval, az elmúlt másfél évtized hazai jóléti berendezkedése nem passzív – időnként rezisztens –

elszenvedője volt az „államtalanítás” folyamatának, hanem markáns alakítója az államot és polgárait egymáshoz fűző új viszonyoknak.

Ugyanakkor a végbement csendes „jóléti rendszerváltás” sajátossága, hogy a berendezkedés alapjait érintő jelentős változások rendre szinte észrevétlenek maradtak. A politikusok, a sajtó, de még a témakörrel foglalkozó szakemberek többsége is *változatlanságról*, a reformok *hiányáról* vagy örökös *elnapolásáról* beszél: mintha a menet közben elkerülhetetlenné vált apróbb csiszolgatásoktól eltekintve, a jólét hazai rendszere másfél évtizede hibernált állapotban várná, hogy a késő szocialista évek pártállami politikája által reá lehelt Csipkerózsika-álomból végre felébressze az oly sokat emlegetett államháztartási és intézmény-átalakítási reformok hercegi csókja. Ez a látszat persze nem tömeges és sorozatos tévedések terméke – inkább a jóléti szféra mai állapotának paradox reflexiója. A helyzet ironikus vonása ugyanis, hogy annak a *változatlanság és a mélyreható átalakulás* egyszerre és egyformán sajátja. Mert külső burkukat tekintve, a jóléti ellátás intézményei – és ez különösen áll a pénzbeni újraelosztás fő pillérét megtestesítő társadalombiztosításra, de igaz az egészségügy vagy az idősellátás szolgáltatásainak többségére is – nagyjában-egészében ma is olyanok, mint húsz-harminc évvel ezelőtti elődeik voltak. Sem irányítási rendszerük, sem tulajdoni viszonyaik és felügyeleti hierarchiájuk, sem beszámoltathatóságuk és civil kontrolljuk tekintetében nemigen érintette meg őket a változások más társadalmi szférákon átsöprő szele. A külső burkon belül azonban időközben mégiscsak lényeges átalakulások mentek végbe. Mindenekelőtt mások lettek a szolgáltatásoktól elvárt funkciók, de ugyancsak mások lettek a napi feladatok és szerepek, mint ahogy megváltoztak az érintett intézményi szférák érdekérvényesítési törekvései és pályái, azok hátterében pedig megváltoztak hatalmi pozícióik és kliensi érdekeltségi köreik is.

A változatlanság és a mélyreható átalakulás itt egyelőre csak jelzésszerűen felvillantott (a későbbiekben persze részleteiben bemutatandó) kettőssége arra utal, hogy talán túlságosan leszűkítetten értelmezzük a reform fogalmát, amikor azon gondosan előkészített, a célok és az eszközök viszonyát pontosan tisztázó és feszes menetrend szerint végrehajtott programot értünk. Vélhetőleg léteznek a lényegi átalakulásnak másfajta útjai is: olyanok, amelyeket senki által nem tervezett, mégis sokak által véghezvitt cselekvéssorok hívnak életre. Az utóbbiak mintegy új medret vájnak maguknak ott, ahol repedéseket és elfoglalatlan területeket találnak – s ha kellően beágyazódtak, a frissen birtokba vett földdarabot immár sajátjukként védik. Úgy tűnik, a jóléti berendezkedés lassú, ám hathatós átalakulását illetően valami ilyesmi történt.<sup>38</sup> Pregnáns példákat szolgáltat erre a társadalombiztosítás, közelebbről a mára buja erdővé terebélyesedett nyugdíjszolgáltatások rendszere. Bár látszólag változatlanul fennmaradt – illetve: kis kitérő után visszaállt – a megfelelő pénzügyi alapok közvetlen államigazgatási kezelése, e homlokzat háttérében a sajátos spontán magánosítás nagy léptékű folyamatai mentek végbe. Mint igazolni igyekszem majd, a nyugdíjak ma a háztartások piaci alkalmazkodásának és a családok formális/informális munkavállalásának, továbbá belső feladatmegosztásuk kialakításának nem lebecsülendő tényezői, s igénybevételük időzítését, logikáját és formáját legalább annyira alakítják ebbéli többértű piaci funkcióik, mint az egyéni munkavégzés képességének fokozatos csökkenésével vagy az öregedéssel kapcsolatos hagyományosabb megfontolások. A nyugdíjak rendeltetésének jelentős átértelmeződése és jogosultsági elveiknek, valamint igénybevételüknek a piaci környezet új kihívásaihoz való fokozatos hozzáigazítása a nagyközönség előtt azonban mindmáig rejtve maradt. Hiszen a sajtóorgánumok, a pártpolitikai programok vagy a

---

<sup>38</sup> Ha jól értelmezem sorait, az itt vázoltakhoz hasonló felfogásban beszél Antal László a kilencvenes évek *sodródó gazdaságpolitikájáról*, amelyen ugyan gyakran még körvonalaiban is nehezen volt felismerhető a gondos előrelátással megformált tervezői szándék és a szellemében fogant döntések nyoma, mégis, az aktorok lépéseinek együtt-mozgása végül mélyreható és lényegi struktúraváltást eredményezett. (Antal 2004, 55-67. oldal, a konkrét hazai vonatkozásokat illetően pedig különösen: 63-64. oldal)

nyugdíjreformra vonatkozó szakmai elaborátumok változatlanul „az idős kor kellő megbecsüléséről”, „a nyugdíjasok megélhetési problémáiról”, „az évtizedes munkavégzés méltányos ellentételezéséről”, stb. beszélnek – látszólag tudomást sem véve arról, hogy az új nyugdíjasok átlagéletkora évről évre alacsonyabb, előzetes munkaútjuk egyre rövidebb, továbbá (újra) növekvő számban vannak közöttük, akik havi járandóságuk mellett tisztességes fizetést is a magukénak tudnak. Mintha ez utóbbi fejlemények amúgy „mellékesen”, „véletlenül” és minden bizonnyal „átmenetileg” álltak volna elő. A mából visszapillantva az embernek azonban az a benyomása, hogy hosszú, ugyanakkor igen következetes út vezetett el idáig, s hogy minden rejtőzködésük és látszólagos kuszaságuk ellenére, összehangolt érdekharcolás egyfelé mutató cselekvési irányai és logikus szekvenciákba rendeződő lépéssorai vezérelték a jogosultsági elvek és az elosztási gyakorlat terén az elmúlt másfél évtized folyamán spontán módon végbement alapvető változásokat.

Feltárásukra törekedvén, az itt következő elemzések egyik fontos kiindulópontja, hogy bár a rendszerváltás különböző dokumentumaiban mindegyre a gazdasági és a politikai intézményrendszer átalakításáról volt szó, a mélyben folyó küzdelmek – részben legalább – más kategóriákkal operáltak. E küzdelmek gyújtópontjába olyan köznapi fogalmak kerültek, mint *létbiztonság, igazságosság, történelmi jóvátétel, esély és jogosultság*, érvényre juttatásukért pedig tömeges útkeresések indultak. A tömeges, bár – mint majd igazolni igyekszem – atomizált érdekérvényesítési mozgalom nyilvánvalóan a legkisebb ellenállás irányában alakította a maga mozgáspályáját. Az életszínvonaluk zuhanása ellen küzdő családok, az önvédelemből létrehozott egy-két fős mikrovállalkozások botcsinálta üzletemberei, az új magáncégek szakszervezeti háttér nélküli dolgozói vagy a krónikus forráshiánnyal küzdő önkormányzatok mögé felsorakozó faluközösségek józanul semmiképp sem hihették, hogy a belátható jövőben kicsiholódnának a

kollektív fellépés mindama hatékony módozatai, amelyek révén széles összefogással javíthatnának a maguk gazdasági helyzetén és hatalmi pozícióin. E formák híján pedig kinek-kinek maradtak az egyéni vagy kiscsoportos érdekérvényesítés évtizedek alatt kitaposott, jól bevált útjai, amelyek garantált eredményt ugyan nem ígértek, de – már merőben a hagyományok tehetetlenségi erejénél fogva is – a kijárássra épülő előnyszerzés sikerével kecsegtettek. Az individuális érdekkijáráss számára persze értelemszerűen elsősorban a rendszerváltás reflektorfényben álló gazdasági hadszíntereitől távolabb eső tartományok, az államtalanítás és a privatizáció nagy átalakítási programjai által eladdig gyakorlatilag érintetlenül hagyott elosztási szférák kínálkoztak: mindenekelőtt a jóléti újraelosztás és a társadalmi szolgáltatások különböző ellátási formái. Ráadásul – mint arra az alábbiakban részleteiben is visszatérek – e területeken a sikeres tömeges egyéni érdekérvényesítés hosszú előzményekre tekinthetett vissza, aminek köszönhetően a küzdőterre belépők évtizedes társadalmi gyakorlattal kimunkált és széles hallgatólagos társadalmi konszenzus által legitimált napi eljárás módokra építhettek. Gyakorlatilag kész formák és jól kialakított kompenzációs csatornák álltak tehát rendelkezésre, amelyek immár csak az új idők új szelleme szerinti innovatív újraértelmezésre vártak. Az újraértelmezés és nyomában a jóléti berendezkedés funkcióváltása márpedig milliós egyéni lépéssorban be is következett: tanúbizonyság rá a redisztributív forrásokból élő társadalmi rétegek összetételének később bemutatandó mély átalakulása, a segélyezési „nagyiparnak” a disszertáció következő részében részletesen tárgyalandó kibontakozása, új jóléti foglalkozási ágak egész sorának színre lépése és a szolgáltatások ezzel párhuzamos szegmentálódása, stb. E kevésbé látványos, ám annál mélyrehatóbb folyamatokra utalva, talán nem túlzás megelőlegeznünk, hogy ami az itt jelzett – mintegy a színpad mögött zajló – átalakítási aprómunkából mára kikerekedett, az jelentőségében semmivel sem kisebb, mint a gazdaság

tulajdonviszonyaiban vagy a politikai döntéshozatal intézményi struktúráiban végbement változás. Ha pedig ez így van, akkor méltán törölhetjük a fentebb használt idézőjelet: valóban *jóléti rendszerváltásról* kell beszélnünk – a fogalom leíró értelmében.

Hogy az idáig elvezető változások jelentőségét súlyuknak megfelelően értékelhessük, ahhoz persze a társadalomtudományi kutatásoknak még bőséges tennivalójuk akad. Hiszen aligha rajzolható meg az új jóléti rendszer képe – és persze aligha tervezhető meg jövőbeni reformjainak menete – az atomizált tömegmozgalom kis magán-műhelyeiben kicsiszolódott stratégiák és köznapi igazolásaik tipizálása, az (ön)érdekérvényesítés másfél évtizedes tömeges aprómunkájából kikristályosodó új struktúrák leírása, valamint működésük és funkcióik felfejtése nélkül. Márpedig e részletek feltárása mindmáig jórészt várat magára, a jóléti rendszerváltás elméleti értelmezésével meg azután végképp adósak vagyunk. Munkámat e felhalmozódott közös adósság törlesztéséhez való szerény hozzájárulásnak szánom. Csak reménykedhetem abban, hogy az itt következők talán mindnyájunkat néhány lépéssel közelebb visznek ahhoz, hogy tisztábban lássuk a csendben alakuló posztoszocialista jóléti rendszer helyét az új piaci gazdaság és társadalom szerkezetének formálásában, illetve pontosabban és elfogulatlanul értelmezhessük annak szerepét napjaink modernizációs folyamataiban.

Persze a feladat csak több lépcsőben oldható meg. Kivitelezése mindenekelőtt a feltett kérdések és vizsgálódási metszetek ésszerű szűkítését igényli. Hiszen parttalan és eleve kudarcra ítélt vállalkozás volna, ha egyetlen nagy nekirugaszkodással a szélesen értelmezett jóléti szféra valamennyi részterületére kitérnék. Mert bár jó okkal feltételezhető, hogy az alapvető érdekviszonyokat és működési pályákat tekintve, sok hasonlóságot lelhetünk fel a gyermekvédelem és az idősgondozás, a családtámogatások és a munkanélküliek ellátásának alrendszereiben, mégis, a szakemberek és a kliensek más-más társadalmi arculata, markánsan



különböző törekvéseik, a mögöttes szakmai hagyományok különbségei és a tradíciókkal átítatott eltérő érdekeltségek sok tekintetben más és más konkrét pályát szabtak e *lényegileg* egyfelé tartó átalakulásoknak és reformoknak. Félő, hogy aprólékos bemutatásuk végeredménye a fáktól takart erdő jelenségkörét idézné, de meg az eseménytörténet minden részletre kiterjedő rögzítése szét is feszítené munkám szerkezeti és terjedelmi kereteit.

Az extenzív áttekintésnél ezért ígéretesebb és kivitelezhetőbb vállalkozásnak tűnik a megfontolt szelektálás. Az értelmes körülhatárolás érdekében mindenekelőtt az elemzés lehetséges látószögei között kell bizonyos rendet vágnunk. Hiszen a választott elméleti kerettől és a középpontba állított kérdések természetétől függ, hogy a jóléti berendezkedésre elsősorban mint a *makrogazdasági folyamatok* nagy súlyú területére, mint a *lakossági szükségletek* jókora darabját kielégítő intézményrendszerre, mint az *állam és polgárai* közötti napi *interakciók* színterére, vagy mint az állampolgári jogérvényesítés fontos *(társadalom)politikai küzdőterére* tekintünk-e. A lehetséges metszetek között gyakorlati jelentőségük szerint nem állítható fel hierarchia: valamennyi egyaránt lényeges és jogosult. A választást ezért csak a közelítés általánosabb elméleti megfontolásai segíthetik. Immár az empirikus vizsgálhatóság szempontjait is szem előtt tartó pontosításuk érdekében disszertációmnak az első részben vázolt gondolatmenetére kell visszautalnom. Az ott kifejtettek értelmében munkámmal végső soron arra keresem a választ, hogy *modernizációs teljesítményét* és az *állampolgáriság tartalmait* tekintve, milyen alapvonásokkal jellemezhetjük a gazdasági-politikai átmenet lezárultával napjainkra megszületett hazai jóléti államot?

A tárgyalás közelebbi körvonalait illetően ez azt jelenti, hogy az előbb felsorolt négyféle metszet közül kettő alapjában csak háttérként szolgál majd. A jelen elemzésben a jóléti rendszer makrogazdasági pozíciója elsősorban mint bonyolult és folyamatosan változó érdekérvényesítési

és politikai küzdelmek mérhető *eredménye* érdekel bennünket, szervezeti tagolódását és irányítási mechanizmusait pedig mindenekelőtt mint az „államtalanítási” törekvések intézményi *lenyomatait* igyekszem szemügyre venni. A vizsgálódás középpontjában ugyanakkor a jóléti ellátás körüli érdekütközések napi színtereit megjelenítő *találkozási pontok* állnak. A különféle szociális jogosultságok hétköznapi lefordítását és társadalmilag erősen tagolt értelmezését dinamikus interakciók ezreinek kimeneteleként szemlélve igyekszem feltárni azokat a *mikro-szintű* spontán törekvéseket, amelyek összjátékaként végül is fokozatos, de lényegi változások álltak elő a jóléti ellátás feletti befolyás és kontroll társadalmi viszonyrendszerében. Az intézmények és a lakosság különböző csoportjainak napi érintkezésében születő változékony érdekszövetségek bemutatásával, illetve a keletkező feszültségek felszínre hozatalával és tipizálásával – mintegy alulról felfelé haladva – kísérlem meg azután felgöngyölíteni az állam feletti uralom megszerzését célzó sajátos hazai „államtalanítás” azon makrogazdasági és -társadalmi mechanizmusait, amelyekben a lassacskán kifomálódott posztszocialista jóléti állam történelmi újszerűségét és a klasszikus nyugati modellektől elütő lényegi sajátosságait azonosíthatjuk.

A lehetséges intézményi küzdőtereket – az említett *találkozási pontokat* – sorra véve, be kellett látnom, hogy mind a megfelelően operacionalizált közös fogalmak hiánya, mind a társadalmi szolgáltatásokról rendelkezésre álló statisztikai adatgyűjtéseket máig uraló szervezetközpontú megközelítés áthághatatlan akadályokat állít a jóléti szféra természetbeni és pénzbeni szolgáltatásainak egységes rendbe foglalt, átfogó vizsgálata elé. Az ágazati irányítás bürokratikus szükségleteire épülő adatszolgáltatás évtizedes hagyományokon nyugvó rendszere azt pedig végképp megnehezíti, hogy a hivatalos statisztikákból a mindenkori döntéshozói szándékok és fejlesztési politikák felfejtésén túl a lakossági törekvések változásaira, illetve a két

oldal közötti kölcsönhatásokra következtethessünk. Így merőben technikai szempontokból további korlátozásokat kellett fontolóra vennem, és a jóléti ellátás olyan szegmenseit keresnem, amelyekben a szolgáltatói, illetve igénybevevői szándékok között a lehető legkevesebb a közbeiktatott láncszem, más szóval, amelyekben az éves adatsorok a választott szemüvegtől függően mind az intézményi kínálat, mind a lakossági kereslet trendjeinek felrajzolására megbízható támpontokat ígérnek. Mindez arra sarkallt, hogy az empirikus elemzés középpontjába a *jóléti elosztás pénzbéli folyamatait* helyezzem.

De a pénzbéli elosztás behatóbb vizsgálatának irányába tereltek az elemzési kör homogenizálására vonatkozó megfontolások is. Az előbbieken felvetett kérdések szem előtt tartásával mindenekelőtt azon területek felé kellett orientálódnom, amelyek viszonylag tiszta formában kínálják magukat a *spontán* „államtalanítás” vizsgálatára, azaz, amelyeken eddig nem, vagy legfeljebb csak igen halvány mértékben jelentek meg az állam intézményesült versenytársai, s ahol ezért a különböző társadalmi csoportoknak a jogosultságokkal kapcsolatos átértelmezései, valamint a szolgáltatások napi használatát érintő innovatív eljárások a megörökölt és látszólag mindmáig érintetlen kereteket vették birtokukba. Márpedig a természetbeni ellátások terén a tényleges intézményi, tulajdoni és szervezeti átrendeződés – persze a piacosodás más, rejtettebb jelenségeitől ugyancsak kísérve – ma már lényegesen előbbre tart, mint a jóléti újraelosztás pénzügyi folyamataiban, a központ, illetve a helyhatóságok szövevényes, ám mindmáig formálisan állami kézben összpontosított jóléti támogatási rendszerében. (Szociális Fejlesztési Központ 1997; KSH 2002b; KSH 2005c) Az állampolgáriság tartalmainak az állam és polgárai közötti napi tranzakciókban végbemenő változásait illető kérdésfeltevés szempontjából célszerűnek tűnt tehát a részletesebb vizsgálódást ez utóbbi területekre korlátoznom.

Az eddigiek mellett a választást egy további lényeges motívum is erősítette. Hiszen az eredeti reform-szándékok szerint a jóléti szférát illető „államtalanítás” célpontjában mindenekelőtt az államszocializmusból megörökölt *központi redisztribúció* jelentős visszanyesegítése és új szabályok szerint kialakított elosztási gyakorlatának életbe léptetése állt. E célkitűzések jegyében valóban komoly átalakítási munkák kezdődtek. Hogy közülük itt egyelőre csak a legfontosabbakra utaljak, ezeket a törekvéseket volt hivatva szolgálni a társadalombiztosítás új alapjainak létrehozása és a „hozzájárulási elvű” szabályozás kereteinek megteremtése, vagy a jóléti ellátások és a családtámogatások jelentős részének decentralizálása és a „rászorultsági elv” törvényi kimondása. De ugyanebben a szellemben fogant az 1997-es nyugdíjreform jó néhány elgondolása, a munkanélküliségi ellátás meghatározó részének az önkormányzatok segélyrendszerébe illesztése, stb. Mindezen kísérletek és törekvések ellenére, az államnak a jóléti újraelosztásban betöltött szerepe – ahogy azt az alább következő adatsorok beszédesen igazolják majd – mindmáig nemigen mérséklődött. A háttérben felsejlő látszólagos ellentmondás arra ösztökélhet bennünket, hogy a jóléti szféra „államtalanításának” kérdését a szükségletkielégítés racionalizálásának és az elosztás igazságosságának szempontjain túl *források allokációjaként* is szemügyre vegyük, és ezen újabb metszetből igyekezzünk nyomon követni a redisztribúció csatornáin áramló jövedelmek hasznosulását a (spontán) piacosítás funkcionális terében. Ez pedig további fontos érvként szól amellet, hogy figyelmünket mindenekelőtt a jóléti ellátás pénzbeni szolgáltatásaira, közelebbről a társadalombiztosítás, illetve az önkormányzati segélyezés allokációs folyamatainak háttérében felsejlő összetett érdekmozgások feltárására összpontosítsuk.

Az itt következő elemzés célja mindezek után az, hogy önálló intézményi szerkezettel, logikusan illeszkedő vezérlőelvekkel és felfejthető társadalompolitikai funkciókkal rendelkező

koherens berendezkedésként szemlélve, az ezredfordulóra létrejött hazai jóléti redisztribúció rendszerét a disszertáció előző részében vázolt *normatív* vizsgálatnak vessük alá. A korábban kifejtettek értelmében ez a feladat az *állam és a civil társadalom viszonyának*, a társadalmilag elismert *szociális jogok* tartalmainak és társadalmi *elosztásának*, valamint a jóléti ellátások *struktúraformáló szerepének* közelebbi elemzését kívánja meg. Persze bármelyik irányba induljunk is el, a rendszerváltás korszakos cezúráját nem hagyhatjuk figyelmen kívül. Azaz, a normatív vizsgálódás említett három metszete mellé egy negyediket is oda kell illesztenünk: a jóléti rendszer mai állapotát közvetlenül formáló *jelenkortörténeti* folyamatokét. Ez utóbbi metszetben válik ugyanis értelmezhetővé, hogy az *indulás* célkitűzéseire képest merre vezettek a rejtett jóléti reformok útjai, és azok milyen innovatív szerkezeti elemeket hívtak életre a jóléti újraelosztás már említett, újszerű *piacosítási* funkcióinak tartós ellátására.

E négy megközelítés eredményeit összegezve nyílik azután módunk arra, hogy egybeötvöztetésükkel kísérletet tehessünk a jelenlegi hazai jóléti újraelosztás modernizációs teljesítményeinek általánosabb szemügyre vételére, továbbá megfogalmazhassunk néhány következtetést a körvonalazódó posztoszocialista jóléti berendezkedésnek a magyar társadalom európai felzárkózásában játszott ellentmondásos szerepére nézve is.

A sort a jelenkortörténeti visszapillantással érdemes kezdenünk.

## **A JÓLÉTI ÚJRAELOSZTÁS „ÁLLAMTALANÍTÁSA” – ELKÉPZELÉSEK ÉS VALÓS TRENDEK**

1989-90 tájékán a foganatosítandó reformok gyakorlati részletein egymással később késhegyig menő vitát folytató politikai erők között teljes volt a nézetazonosság azt illetően, hogy a gazdasági és társadalmi viszonyok mélyéig lehatoló állami támogatások szocializmusból megörökölt rendszerének fenntartása veszélyesen lefékezheti mind a piacgazdaság

megteremtésére irányuló törekvéseket, mind a hatalomtól független, erős civil társadalom kifejlődését. (Kovács É. – Tóth I. J. 1992; Laki 2000) Ezért egyöntetűen kiálltak amellett, hogy a jóléti újraelosztás gyors és radikális átalakítását a rendszerváltás kiemelt kérdéseként kell kezelni. Sőt, nemcsak e prioritási elv deklarálásában, hanem a változást sürgető okok elősorolásában is nagy volt az egyetértés közöttük.

A rendszerváltó ellenzék két meghatározó politikai tömörülésének korabeli dokumentumai világosan példázzák ezt. A Magyar Demokrata Fórum választási programjának a jóléti rendszer átalakítására vonatkozó elképzeléseket vázoló fejezete így kezdődik:

„Az elmúlt évtizedekben a politikai hatalmat mindenek fölé helyező intézkedések tudatosan és következetesen felszámolták az egyéni és közösségi létbiztonság alapvető intézményeit. ... A lakosságot ily módon is politikailag kiszolgáltatott helyzetbe hozni kívánó államhatalom nem volt képes megfizetni politikai nyeresége gazdasági ellenértékét. ... Növelte a szociális gondok súlyosságát a gondokat enyhítő eszközök állami monopóliumként történő kezelése. ... A Fórum szociális biztonságot megalapozó politikája a szociális feszültségek megelőzésére irányul. Ennek szellemében a tulajdonnak és hozadéknak jogi biztonsága, az értékálló megtakarítások előtti adminisztratív akadályok lebontása szélesebb néprétegek számára lehetővé teszi a saját erőből történő boldogulást, ... a társadalombiztosítás autonómiája meggátolja, hogy az állam a biztosítottak megkerülésével bizonytalan megtérülésű beruházásokba fektesse a befolyt díjakat és ezáltal általánossá tegye az idősök és betegek anyagi nehézségeit. Ha nem is ígérhetünk tisztességes, szerény megélhetést valamennyi magyar állampolgár számára, gazdasági lehetőségeink korlátai miatt, legalább a létminimumig meg kell védenünk a családok jövedelmeit a mindenkori jövedelemelvonó szándéktól.” (Magyar Demokrata Fórum 1989, 99. old.)

Általánosabb és élesebb megfogalmazásban ugyanez a gondolatmenet a Szabad Demokraták Szövetségének a rendszerváltás liberális programját összefoglaló könyvecskéjében így szól:

„A szociálpolitikában és a gazdaságban fellépő válságjelenségek ugyanarról a töről fakadnak: mindkét szféra zavaiba az elmúlt évtizedekben sokat módosított, ám alapszerkezetében, hatalmi berendezkedésében a tervgazdaság kezdeteitől napjainkig változatlanul működő központi újraelosztásra épülő rendszer belső válsága érhető tetten. Az alapszerkezet nem más, mint maga a hatalom szerkezete, s így a megújulás kérdése egyúttal a hatalom kérdése is. A gazdaság reformjában állam és piac, a szociálpolitikában állam és civil társadalom egymástól való elválása, s mindkettőben az állam polgárainak autonómiája ... az az alapkérdés, amelyen a válság felszámolásának sikere ... múlik.” (Szabad Demokraták Szövetsége 1989, 55-56. old.)

A szociálpolitika válságát kiváltó okok nagyjából megegyező magyarázata láttán aligha meglepő, hogy a tartós parlamenti befolyásra szert tévő négy nagy párt gyakorlatilag azonos módon ítélte meg a legalapvetőbb azonnali tennivalók körét is. Egybehangzóan úgy vélekedtek, hogy a jóléti újraelosztás átfogó szerkezetváltása nélkül hiú ábránd marad az állampolgári autonómia, és dugájába dőlhet a gazdaság modernizálására tett minden erőfeszítés is. Mi több, a kezdetekkor e belátás egyazon gyakorlati megoldások felé is terelte őket. Az első választásra készült programok mindegyre első helyen említik az „igazi” biztosítóként funkcionáló társadalombiztosítás megteremtését, az állam intenzitásában fokozott, terjedelmében ugyanakkor erősen körülhatárolt szociálpolitikai tehervállalását a rászorulókkal szemben, valamint a jóléti elosztás felett örökdő független testületek életre hívását. Mindezt nemcsak az esélyek nagyobb egyenlősége és a társadalmi igazságosság szempontjából tartják alapvetőnek, hanem pénzügyi megfontolásokból is. A pártok szakértői táborainak megítélése szerint a jóléti szféra gazdálkodásának piacokonform átalakításától és megteremtendő civil kontrolljától remélhető a központi kiadások ésszerű korlátok közé szorítása, valamint az elosztásra mindenkor rendelkezésre álló forrásokkal való hatékonyabb bánásmód.

A legsürgetőbb lépéseket a FIDESZ korabeli programja így vázolja:

„Át kell alakítani a jövedelem-újraelosztás jelenlegi intézményeit, mindenekelőtt új alapokra kell helyezni a társadalombiztosítást. A jelenlegi társadalombiztosítás a költségvetésről való leválás óta is egybemossa a különböző kockázattípusokat és a mindenkori kormányzati jóindulattól függ a kifizetések indexálása, nem érvényesülhet viszont a befizetők ellenőrzése, aminek egyenes következménye a privilégiumok létrejötte. ... javasoljuk, hogy a tulajdonreformot kössék egybe a társadalombiztosítás vagyonának feltöltésével az átállási időszak szükségleteinek megfelelően.” (FIDESZ 1989, 75. old.)

Mintha csak egy nagy nemzeti „brainstorming” jegyzeteit olvasnánk, az MSZP egykorú programfüzetében e gondolat továbbszövéseként már konkrét intézményi elemek is felsejlenek. S ami talán még ennél is fontosabb, hogy körvonalazódik a későbbi évek szerkezetátalakítási kísérleteinek egyik legfontosabb alapelve, a törekvés a „hozzájárulási” és a „rászorultsági” szempontok éles különválasztására:

„A Szocialista Párt kezdeményezte és támogatja, hogy a társadalombiztosítás pénzügyileg önálló, saját tőkével rendelkező, önkormányzattal működő szervezet legyen. ... Az új koncepció működése előtt feltétlenül tisztázandó kérdés, milyen feladatai vannak a társadalombiztosításnak. Külön kell választani a biztosítási alapon és a szociálpolitikai alapon nyújtott ellátásokat. ... A társadalombiztosítás körébe be kell vonni azokat a feladatokat, amelyeknél a szociális védelmet nem célszerű az állampolgár belátására bízni. ... Olyan társadalmat akarunk, ahol a saját munkából és/vagy tulajdonból, illetve a társadalmi jövedelemhez való hozzájárulásból, vagy a társadalmi szolidaritásból szerzett jövedelem alapján meg lehet élni. ... A létbiztonság kettős értelmű alapvetését tartjuk fontosnak: pártunk küzd az elemi léthez való jog feltétlen biztosításáért és a már megszerzett életszint megtartásáért.” ([Magyar] Szocialista Párt 1990, 37-38. és 100-101.old.)

Mint e rövid idézet-csokorból is kiviláglik, a gondolatmenet szintjén adottnak látszott tehát a jóléti reform két elsődleges feltétele: a prioritások világos kijelölése és az elhatározott lépések gyakorlati végigviteléhez szükséges széles politikai konszenzus. Annál tanácstalanabbul kell ezután kérdeznünk: mi okozhatta mégis, hogy az elképzelések mindmáig javarészt papíron



maradtak. Hiszen visszatekintve, világosan áll előttünk folyamatos *elnapolásuk* tizenhat éves története.

A dolog mindjárt 1990-ben kezdődött. A jóléti reformot ugyanis az Antall-kormány szinte beiktatásának pillanatában levette a napirendről, s ha egyes elemeinek életre keltésére később történtek is bátortalan kísérletek, azok csakhamar elvéreztek. A soron következő kormányok azután rendre hasonlóan cselekedtek: a választási programok mindegyre átfogó és radikális átalakításokat ígértek, a konkrét cselekvési tervek már legfeljebb egy-egy terület (így a nyugdíjak vagy a családtámogatások) „rendezését” vázolták fel, majd az aktuális négyéves ciklus folyamán a lendületes kezdeményezések lassan csendben elenyésztek, hogy az új parlamenti választások közeledtével a politikai pártok újra a korábbi hévvel és elszántsággal szálljanak síkra a „tovább már nem halogatható” reformok azonnali fogatosításáért. Újabb győzelem, újabb elnapolás: hol az elődöktől örökölt hagyott terhek „váratlanul” nagy súlya, hol a gazdasági fejlődés vagy az uniós csatlakozás előbbre való feladatai miatt, stb. – Mintha a kormányok színétől függetlenül, rejtelmes láthatatlan erők másfél évtizede mindegyre csak a halasztásra szólítanak fel.

Nekidurálás és elnapolás e folyamatos pulzálása révén állhatott elő, hogy napjainkban némi meglepetéssel regisztrálhatjuk: 2006-ban még a problémák tematizálásának módja és a politikai diskurzus retorikája is megegyezik a tizenhat-tizennyolc év előttivel. Hiszen a mai pártprogramok *ismét* állami túlköltekezésről, a jóléti elosztás igazságtalanságairól, a biztosítási elv eróziójáról, a rászorultság fokozottabb figyelembevételének szükségességéről beszélnek. És *ismét* sürgetik a társadalombiztosítás reformját, a többszektorú biztosítási rendszer életre hívását, valamint a „kisebb állam” jelszába sűrített államtalanítási törekvések markánsabb érvényre juttatását.

Mi tagadás, a sürgetésnek persze valóban helye van. Mert a retorikai fordulatoknál csak az állami jelenlét tényleges adatsorai mutatnak nagyobb állandóságot. Azok ugyanis a szociális célú állami újraelosztás több évtizede *mozdítatlan* súlyáról tanúskodnak. Az *1. táblázat* idősorai világosan jelzik ezt. Láthatjuk: némi átmeneti kilengés után<sup>39</sup> a jóléti redisztribúciónak a GDP-hez viszonyított aránya az ezredfordulóra szinte tizedszázalékos pontossággal visszatalált az államszocializmus utolsó időszakának 13 százalékpont körüli szintjére, s az arány azóta évről évre, kormányról kormányra lényegében változatlan. Másként fogalmazva, a rendszerváltás végére az újraelosztási ráta a gazdaság- és társadalomszerkezet stabilizálódásához simulva *éppen* azt a mértéket vette fel, ami a túlköltekező kádári életszínvonal-politika csúcspontját, a nyolcvanas évek közepét jellemezte.<sup>40</sup> Ez pedig egyúttal azt sejteti, hogy az időközben bekövetkezett tulajdoni átrendeződés és a piacgazdaság térnyerése az államnak a folyó jövedelmek alakulásában játszott szerepét nemigen érintette. E sajátos és első pillantásra meglepő fejlemény behatóbb vizsgálatára alább még visszatérek. Itt egyelőre csak magát a tényt szeretném regisztrálni: a magángazdaság térnyerése és a foglalkoztatási szerkezet gyökeres átalakulása ellenére, a központi újraelosztás csatornáin keresztül a lakossághoz kerülő jövedelmek *makrogazdasági* súlya mindmáig gyakorlatilag csorbíthatatlan maradt.

---

<sup>39</sup> A ráta ugrásszerű megnövekedése minden bizonnyal a kilencvenes évek elejének megrázkódtató válságával áll összefüggésben. A gazdaság teljesítményének gyors hanyatlása közepette, a magasra szökő infláció és a tömeges munkanélküliség következtében gyorsan elszegényedő rétegek megélhetési minimumának biztosításáért, valamint a politikai robbanás elkerülésére a kormány azonnal bevethető egyedüli eszköze a szociális kassza kiadásainak folyamatos növelése maradt. A támogatások kordában tartására tett minden erőfeszítés ellenére, a drámaian csökkenő GDP-ből finanszírozott növekvő szociális költség a jóléti kiadások arányát évekre 3-4 százalékkal a „szokásos” szint fölé emelte.

<sup>40</sup> A jóléti célú kiadásokban a hetvenes évek elejétől bekövetkezett gyors növekedés történeti és politikai hátterét, valamint a hazai rendszerváltásnak a jelenséggel szorosan összefüggő sajátosságait érdekes megvilágításban tárgyalja Kornai Jánosnak a hazai „államtalanítás” ütköző gazdasági és politikai érdekviszonyait elemző tanulmánya. (Kornai 1995, 1097-1117, ill. 1996, 1-29. old.). Az államszocialista jóléti redisztribúció gerincét adó társadalombiztosításnak a terjeszkedéssel párhuzamosan bekövetkezett funkciómódosulásait és azoknak a rendszer lassú eróziójával való összefüggését néhány munkámban magam is részletesebben elemeztem. Az itt következőkben e korábbi munkáim közül mindenekelőtt a jóléti újraelosztásnak a második gazdaság nyolcvanas évekbeli felvirágzásában játszott szerepét tárgyaló tanulmányaimra, illetve a jóléti rendszer szerkezeti átalakítására 1990 táján tett bátorítatlan kísérletek kudarcának politikai szociológiai elemzésére támaszkodom majd. (Szalai J. 1998a, 280-305 old.; Szalai J. 1998b, 319-335. old.; Szalai J. 2000, 67-89. old.)

Persze elhamarkodott dolog lenne pusztán egyetlen arányszámból az „államtalanítást” illető messzemenő következtetéseket levonnunk. Ezt annál is kevésbé tehetjük meg, mert elég egy pillantást vetnünk a nemzetközi adatokra, hogy belássuk: a jóléti újraelosztás mértéke önmagában semmilyen tájékoztatást nem nyújt sem egy-egy ország gazdaságának állapotáról, sem hatalmi berendezkedéséről és civil társadalmának erejéről. Másként: sem a jóléti berendezkedés szerkezetéből (az esping-anderseni hármas tipológiában elfoglalt helyéből), sem az éppen kormányon lévő erők politikai beállítódásából, sem a gazdaság növekedési üteméből vagy elért fejlettségi szintjéből nem következtethetünk a közpénzekből finanszírozott szociális kiadások egy-egy országcsoporthoz karakteresen jellemző terjedelmére és súlyára. Ha egykor talán léteztek is jól körvonalazódó sztochasztikus összefüggések, azok mára erejüket veszítették. A jóléti szolgáltatások folyamatos expanziójának köszönhetően, az elmúlt évtizedekben ugyanis igencsak elhalványult a politikai intézmények történetileg kiformalódott szerkezetének az állam jóléti szerepére gyakorolt közvetlen hatása. Ma már nem áll, hogy a lakosság szociális szükségleteinek kielégítését tekintve, a szociáldemokrata vagy erősen korporatista hagyományú országokban markáns, míg a liberális tradíciójúakban viszonylag csekély állami jelenléttel találkozunk. S ugyanígy, legfeljebb tendenciaszerű összefüggést regisztrálhatunk a gazdasági fejlődés mutatóival is. Vannak gyorsan növekvő gazdaságok, amelyekben viszonylag magas a jóléti újraelosztás rátája, és vannak mérsékelt állami költekezésű berendezkedések stagnáló gazdasági teljesítménnyel. Hasonlóan keveset magyaráz azután a gazdaság fejlettségi szintje is: vannak tehetős országok, amelyekben hagyományosan viszonylag szerény az állami redistribúció mértéke, és megfordítva, vannak közepes vagy alacsony jövedelműek kiterjedt és sokrétű újraelosztással.

**1. táblázat A pénzbeni szociális ellátások\* alakulása, 1980 – 2004**

Mutatók	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Pénzbeni szociális ellátások (folyó áron, milliárd Ft)	86,0	135,7	368,1	904,2	1761,6	2660,8
GDP (folyó áron, milliárd Ft)	757,9	1033,7	2080,9	5493,8	13075,2	20413,5
Pénzbeni szociális ellátásokra fordított összes kiadás a GDP %-ában	11,3	13,1	17,7	16,5	13,5	13,0
Járulékbevételek a pénzbeni szociális ellátásokra fordított összes kiadás %-ában	–	–	78,1	84,9	75,9	46,8
Járulék alapú ellátások** az összes pénzbeni szociális ellátás %-ában	–	–	61,4	71,9	74,9	82,8
Járulékbevételek a járulék alapú ellátásokra fordított összes kiadás %-ában	–	–	127,2	118,2	101,3	56,5
Pénzbeni szociális ellátások a lakosság nettó jövedelmének %-ában	23,6	24,8	29,2	25,3	23,5 <sup>a</sup>	25,2 <sup>b</sup>

*Forrás:* A megfelelő évek Statisztikai Évkönyvei, illetve a társadalombiztosítás adott évi költségvetésének teljesítéséről szóló törvények mellékletei alapján végzett saját számítások

\* A társadalombiztosítás keretében nyújtott, illetve a központi költségvetésből finanszírozott pénzbeni szociális járandóságok, az önkormányzatok által folyósított pénzbeni segélyek, valamint a munkanélküliek központi és helybeni pénzbeni ellátására fordított kiadások együtt.

\*\* Járulék alapú ellátások: a nyugdíj-, táppénz-, valamint a munkanélküli segély-kifizetések, amelyeknek fedezetét – elvileg – a munkáltatók és a munkavállalók címzett járulékbevételei biztosítják.

a) 1999-es adat; b) 2003-as adat

Bármelyik metszetet tekintjük tehát, éppen úgy találunk egy-egy korszak domináns nemzetközi trendjéhez, saját fejlettségükhöz és/vagy gazdaságuk versenyképességéhez mérten „alul”-, illetve „túlköltekező” államokat. Mindent egybevetve úgy tűnik, hogy a mindenkori redisztribúciós rátát – annak hátterében pedig a közpénzekből kielégítendő és szerzett

jogosultságokkal szentesített szükségletek körét – végső soron *történeti és kulturális folyamatok* bonyolult együttese alakítja ki, és az rövid távon igencsak nehezen módosítható.<sup>41</sup>

Az általános konklúziót hazai sajátosságainkra alkalmazva, a gyors körbepillantás nyomán be kell látnunk, hogy az állami redisztribúció mértékének megítélésében a gazdasági összefüggések kevés támponttal kecsegtetnek. A nemzetközi kitekintés nem kínál biztos rangsort, amelyhez viszonyítva az állami újraelosztás mai hazai mértékét „túlzónak”, „normális szintűnek” vagy – *horribile dictu* – „túlontúl csekélynek” minősíthetnénk.<sup>42</sup> Így bizony csak

---

<sup>41</sup> Az itt leírtak nagyban támaszkodnak Tóth István Györgynek az OECD-országok szociális kiadásait gazdasági fejlettségük, jövedelemstruktúrájuk, illetve szegénységi mutatóik összefüggéseiben tárgyaló innovatív elemzésére. (Tóth I.Gy. 2005, 166-170. old.) Az állami jóléti szerepének történeti meghatározottságait illetően ugyancsak sokat merítettem Kornai János már említett tanulmányából. ((Kornai 1995, 1097-1117, ill. 1996, 1-29. old.)

<sup>42</sup> A biztos kapaszkodókat kínáló nemzetközi referenciák hiánya különlegesen világossá teszi, hogy az állami költségek mértékét illető normatív ítéletek kevésbé a gazdasági-társadalmi berendezkedés „objektív” összefüggéseiben, mint inkább az elemző személyek, csoportok értékvalasztásán nyugszanak. Ami „túl sok” a versenyképesség fokozásának rövid távú szempontjából, az lehet „túl kevés” a hatékony társadalmi felzárkóztatást erős kormányzati programoktól váró középtávú szociálpolitika látószögéből. Persze ritka történelmi pillanatoktól eltekintve, a versengő értékek politikai képviselője távolról sem azonos súlyú. Az eladósodás hosszú évtizedei után és az ország előtt álló modernizációs kényszerek közepette, a hazai palettán ma széles körben osztott vezető szempontnak látszik a gazdasági növekedés ügye. A piaci teljesítőképesség szűken szinkronikus hatékonysági nézőpontjából márpedig egyértelmű az ítélet: még mindig túl sok és túl nagy állam ül a magyar piacgazdaságon. A versenyképesség fokozása ezért egyértelműen az állam redisztributív jelenlétének erőteljes csökkentését kívánja: a termelési kedvet serkentő adók és járulékok mérséklését a mérleg egyik serpenyőjében, a kiadások visszanyesegítését a másikban. Ugyanakkor a kiadások csökkentése nem vihető véghez másként, mint szerzett jogosultságok kényszerű megnyirbálásával, ami viszont a gazdaság működését összeziláló sztrájkhullámhoz, tömeges elégedetlenséghez, politikai felbolyduláshoz, valamint a jobb- és baloldal között feszülő ellentétek immár kontrollálhatatlanná váló éleződéséhez vezethet. Mindezt számításba véve, az ökonómiai ésszerűség egyidejű társadalmi és politikai kockázata igen nagyra látszik, miközben az állam szüksége reformjának halogatása napról napra rontja az ország jövőbeni modernizációs felzárkózásának esélyét. A csapdahelyzetből kivezető „legjobb” út mellett és ellen felsorakoztatott érvek szinte a rendszerváltás pillanatában megjelentek a politikai viták porondján, gyakorlati tesztelésükre azonban mindeztől kezdve igen korlátozott mértékben került sor.

Az ország fizetéseképtelenségének elkerülése érdekében 1995 márciusában fogantatott Bokros-csomag – amely a rendszerváltás óta az első és mindmáig egyetlen radikális kísérlet volt az állami kiadások azonnali és drasztikus korlátozására – nem tett pontot a vita végére. A kiadáscsökkentő programnak köszönhetően az összeomlás veszélye elhárult, sőt, az addig mélyrepülésben lévő gazdaság csakhamar tartós növekedésre váltott. Ez gyakran felhozott bizonyíték az állam visszaszorítását a gazdasági modernizáció érdekében követelő közgazdasági érvelés alátámasztására. Ugyanakkor a Bokros-csomagot nagymértékű társadalmi elégedetlenség kísérte, a megnyirbált szociális jogosultságok visszaállításaért – sőt, utóbb kiterjesztésükért – pedig széles mozgalom bontakozott ki. A politikai ellenállás intenzitása, a jogosultságok érvényesítéséért a lakossági csoportok között megindult kizsárolás, továbbá – ez utóbbitól nem függetlenül – a társadalmi szerkezetnek a kilencvenes évek második felétől elmélyülő hasadása viszont a másik oldal érveit látszik igazolni, és gyakran szolgál hivatkozási alapul a szociális szférát érintő költségvetési korlátozásokkal szemben.

A napjainkra hatalmasra duzzadt államháztartási hiány lefaragásának immár uniós tagságunk által is nyomatékossított kényszere a Bokros-csomag hatásainak értelmezése körüli vitát újra aktuálissá tette. Hogy a tényleges gazdaságpolitikai lépéseket illetően végül a „gazdasági” és „politikai/szociális” szempontok milyen kompromisszuma formálódik ki, az ma még megjósolhatatlan.

annyit állíthatunk, hogy – sok más országhoz hasonlóan (OECD 2004) – az újraelosztás rátája nálunk is többé-kevésbé *állandó*. Ehhez pedig még legfeljebb annyit tehetünk hozzá, hogy a mutató meglepő stabilitását nálunk is minden bizonnyal lassan mozduló kulturális és történeti tényezők alakítják.<sup>43</sup> Mindebből így azután az a következtetés adódik, hogy az „államtalanítás” sikerének vagy kudarcának megítéléséhez a pusztá nagyságrend mögé kell néznünk, és újabb szempontok beiktatásával közelebbről meg kell vizsgálnunk a redisztribúció *szerkezetét* alakító folyamatokat is.

A szóba jöhető szempontok kézenfekvő módon adódnak az „államtalanítás” értelmére és véghezvitelének mikéntjére vonatkozó egykori elgondolásokból. Mint láttuk, a szociális újraelosztás terén az állam visszaszorításának programja eredetileg alapjában két dolgot jelentett. Egyrészt közvetlen és azonnali feladat volt az újraelosztásból való részesedés alapelveinek és mechanizmusának piackonformmá tétele. Másrészt lényeges – bár nyilvánvalóan csak hosszabb távon és távolról sem csak jólét-politikai eszközökkel kivitelezendő – célkitűzésként fogalmazódott meg a lakosság megélhetési viszonyainak fokozatos átalakítása olymódon, hogy a piac térnyerésével párhuzamosan, a családok jövedelmében lassacskán súlytalanná és jelentéktelenné váljanak a közpénzekből folyósítandó szociális ellátások. Az első cél gyakorlati lefordítását fejezte ki az a törekvés, hogy a jóléti redisztribúció bevételi oldalán növekvő szerepre kell szert tennie a gazdasági aktorok jövedelemtermelő képességével arányos *hozzájárulásoknak*, ezzel egyidejűleg pedig vissza kell szorulniuk a mindenkor politikai megfontolásokon nyugvó, szociális célú *költségvetési* járandóságoknak. Magyarán, a jóléti elosztásnak a források oldalán is követnie kell az összemérhető értékek cseréjén nyugvó piaci szerződés logikáját – így a szolidaritás mozzanatának itt nincs helye. Az utóbbi érték által vezérelt kompenzatorikus támogatások mértékének és elosztásának elveit ugyanakkor

---

<sup>43</sup> E tényezők közelebbi vizsgálatára a későbbi fejezetekben kerül majd sor.

demokratikus politikai vitáknak kell kiformálniuk – ez utóbbiakban viszont a piaci csere szempontjainak nincs helyük. A két markánsan különböző értékrendszer és működési mód keveredését megakadályozandó, az adóforintok szolidarisztikus elvű újraelosztását szervezetileg is élesen el kell választani a redisztribúció piaci szegmensétől. A mindenkori kormányoknak komolyan tartózkodniuk kell a két szisztéma közötti átcsoportosításoktól, hiszen a piaci mechanizmusokat megbolygató (szociál)politikai beavatkozások – a gazdaság más területeihez hasonlóan – súlyos működési és finanszírozási zavarokhoz vezethetnek, a szolidaritási elv piacosítása pedig nehezen korrigálható társadalmi igazságtalanságoknak és politikai feszültségeknek adhat tápot.

Mindez az elképzelések szintjén igen ésszerűnek tűnt, ráadásul értékfelfogásában és ideológiájában jótékonyan simult a kilencvenes éveket uraló neoliberális gazdaságpolitika főáramába. Várhatnánk tehát, hogy párhuzamosan a magángazdaság és a piaci viszonyok kiépülésével, az elmúlt másfél évtized a szociális újraelosztás hozzájárulási alapú bevételeinek folyamatos növelését és a költségvetési források szociális célú „beforgatásának” egyidejű visszaszorulását hozta magával. – *Várhatnánk* ugyan, de mégsem ez történt.

A valóságos folyamat éppen ellentétes irányba fordult. Ha az *1. táblázat* negyedik sorára pillantunk, a hozzájárulási elv gyakorlati térnyerése helyett ugyanis a *költségvetési visszarendeződés* markáns jeleit látjuk. Az 1990 óta eltelt másfél évtizedben – a Bokros-csomag kiadási stopjának rövid intermezzójától eltekintve – a pénzbeni szociális ellátások tényleges finanszírozásában a hozzájárulási elvet megtestesítő járulékbévételek előbb mérsékelt, majd az ezredfordulótól *zuhanásszerű* súlyvesztését regisztrálhatjuk.<sup>44</sup> Mielőtt arra gyanakodnánk, hogy e

---

<sup>44</sup> Mint az *1. táblázat* negyedik és hatodik oszlopában látható, a járulékbévételek arányának csökkenése különösen 2000 és 2004 közötti időszakban volt kiugró mértékű. A zuhanásszerű visszaesést alapjában négy tényező állította elő: a munkáltatói társadalombiztosítási járulékoknak a FIDESZ-kormány idején fokozatosan végrehajtott, 2000-től már 10 százalékos csökkentése; a Medgyessy-kormány által 2002-ben bevezetett 13. havi nyugdíj; a szabályok

meglepő trend háttérében a rászorultsági elven nyújtott ellátások dinamikus kiterjesztése áll, cáfolatul érdemes a táblázat ötödik sorát is szemügyre vennünk. Ez utóbbi számsor ugyanis arról tanúskodik, hogy a *kiadási szerkezet* oldalán valóban hamar diadalra jutott az említett elképzelés: a pénzbeni támogatásokra fordított összes *kiadásban* az 1990-es 61 százalékról napjainkra 83 százalékra emelkedett a „hozzájárulási elvű” szolgáltatások – a nyugdíjak, a táppénzkifizetések és a keresetarányos munkanélküliségi ellátások – aránya. A két sort „egybeolvasva”, könnyen belátható: a hozzájárulási elv diadala a kiadási oldalon, drámai súlyvesztése a bevételin csak úgy állhatott elő, hogy a költségvetés egyre dinamikusabb aktorként vesz részt a piaci szerződés logikáján nyugvó ellátások „háttér-finanszírozásában”. És a helyzet valóban ez. Míg az ezredfordulóig az éves járulékbévételeből keletkezett többlet jótékony átcsoportosítása szolgálta más állami feladatok „megtámogatását”<sup>45</sup>, a helyzet mára élesen megfordult. 2004-ben immár a piaci szerződés logikáját követő hozzájárulási elvű ellátásokra fordított összkiadásnak nem kevesebb, mint 43,5 (!) százalékát az elvileg szolidarisztikus célokra fordítandó adóforintok „átirányítása” finanszírozta (lásd az *1. táblázat* hatodik sorát). Mindezt abban összegezhetjük tehát, hogy függetlenül az ellátások természetétől és célcsoportjaik hozzájárulásainak vagy/és rászorultságának mértékétől, a jóléti kassza kiadásainak *több mint ötven százalékát* összpontosító költségvetési finanszírozás révén a szociális újraelosztás harci mezőin napjainkra ismét a kompenzációs alkuk eredményeit rögzítő közvetlen politikai döntéseké lett a vezető szerep.<sup>46</sup>

---

könnyítése nyomán kordedvezményrel nyugdíjba vonulók számának ugrásszerű megnövekedése (A korhatár alatt nyugdíjba vonulók évi átlagos száma 2001 és 2004 között 558 ezerről 694 ezerre emelkedett. – Laky 2004.); valamint a minimálbér 1998 és 2001 közötti 205 százalékos emelése által kiváltott – a kapcsolódó közteherviselési kedvezmények által pedig felfűtött – „menekülési” hatás, amelynek köszönhetően 2004 végén a munkáltatók már mintegy 1 200 000 munkavállaló után „törvényesen” mentesültek a társadalombiztosítási járulékok befizetésének kötelezettsége alól. (GKI szakértői becslés)

<sup>45</sup> Igaz, a rendszeres szuficit igen magas járulékkulcsok mellett állt elő.

<sup>46</sup> Persze az igazság kedvéért hozzá kell tennem, hogy a piaci hozzájárulás jelentőségének fokozatos elhalványulása a háttérben zajló érdekérvényesítési és politikai küzdelmeken túl, számos egyidejű „objektív” kényszer és kedvezőtlen folyamat összhatásának is betudható. Az utóbbiak közül a legfontosabb a foglalkoztatás drasztikus csökkenése, aminek következtében a 2000. évi szinthez képest 2004-re abszolút összegében mintegy 100 milliárd



Hogy a kérdéses politikai teret ma milyen aktorok alakítják, s hogy érdekérvényesítő képességüket milyen módon és miféle kimenetellel gyakorolják, az a szociális jogok rendszerváltás utáni átértelmeződésével foglalkozó későbbi elemzések egyik középponti kérdése lesz.

Ami pedig a szociális járandóságoknak a mindennapi megélhetésben játszott szerepét illeti, a fokozatos átrendeződésre és a központi elosztás súlyvesztésére vonatkozó hajdani elvárások szemlátomást ezen a téren is illuzórikusnak bizonyultak. Az *1. táblázat* utolsó sorának adatai mindenesetre kísérteties állandóságot mutatnak: akár két – két és fél évtizeddel korábban, egy átlagos magyar állampolgár jövedelmének *minden negyedik forintja* ma is az újraelosztásból származik. Ez annál is meglepőbb, mert mindez immár a *magángazdaság* körülményei között történik. Úgy tűnik azonban, hogy össztársadalmi tekintetben e ténynek a napi életfeltételek alakulására kevés közvetlen hatása van. Mint a számok jelzik, az időközben bekövetkezett gyökeres tulajdonváltás, továbbá széles rétegek piaci bekapcsolódása ellenére az adó- és járulékfórintokból másodlagosan újraosztott jövedelmek a lakosság bevételeinek mindmáig változatlan súlyú és mással ki nem váltható alkotóelemét képezik.

Itt azonban közbe kell szúrnom egy megjegyzést.

A megállapítás ugyanis csak a jövedelmek forrás-összetételének *makro-szemléletű* értelmezésében állja meg a helyét. Rendeltetésükből következően, az aggregált mutatók ugyanakkor persze ellenállnak a mikro-szintű közelítésnek, és így nem alkalmasak a kérdéses jövedelmek tényleges *hasznosulásának* megvilágítására. Márpedig, mint később látjuk majd, ha

---

forinttal (reálértékben 72 százalékra) zuhant a munkáltatóktól és munkavállalóktól begyűjtött társadalombiztosítási járulékok összege. A járulékbévételeire ugyancsak mérséklően hatott és hat a magánnyugdíjpénztárak szívó hatása (a „vesztés” a költségvetés pótolja, ami ezen az oldalon kiadásnövelő). További fontos mozzanat, hogy a reálbérek emelkedése mellett immár tarthatatlan feszültségek forrásává vált a szociális járandóságok évtizedes értékvesztése. Így bár 2004-ben a pénzbeni szociális ellátások reálértéke még mindig csak az 1990. évi 80 százalékát érte el, e kiadások között éppen a politikai döntéssel befolyásolható tételek – így pl. a közvetlenül a költségvetésből finanszírozott családi ellátások – összegét emelték az átlagosnál nagyobb mértékben.

valahol, akkor éppen ez utóbbi vonatkozásban lesz értelmezhető az „államtalanítás” fogalma. Mert a szociális újraelosztásból származó bevételek távolról sem csak közvetlen fogyasztási szükségleteket elégítenek ki: míg egyes csoportok számára valóban az elemi megélhetést biztosítják, addig másoknak a piaci termelésbe való bekapcsolódás fedezetéül, és megint másoknak az üzleti veszteségek kompenzálására szolgálnak. Ez arra utal, hogy bár a piac térnyerése összességében nem járt az államkassza iránti szükségletek zsugorodásával, a szociális újraelosztás funkcióinak spontán átértelmezése és kiterjesztése révén a hazai jóléti redisztribúció mégis fokozatosan a *piacépítés* szolgálatába állt. Mindez ugyanakkor előrevetít egy később közelebbről megvizsgálandó további összefüggést is: mégpedig a makrogazdasági súlyában változatlan, funkciót tekintve azonban erőteljesen „átértelmezett” jóléti újraelosztás *megosztó társadalmi szerepét*. Mert az a mutató, amely *lakossági átlagban* az újraelosztott bevételek két évtizede mozdítatlan arányát jelzi, valójában „úgy jön ki”, hogy a közben lezajlott piaci átalakulás mellett a különböző ellátások – új jelentéstartalmaiknak megfelelően – új rendeltetésekkel ruházódtak fel, majd azok mentén immár *funkcionálisan* szegmentálódtak is. Míg meghatározott csoportok számára a járandóságok piaci „megforgatása” a gyors gyarapodáson túl az államtól való fokozatos függetlenedést segíti, addig más csoportok esetében a nekik szánt – más – járandóságok viszont a tartós szegénység, az intézményes kirekesztődés, valamint az államtól való közvetlen függés szélsőséges elmélyítésének forrásai.

Az eddigiekből arra juthatunk, hogy a hazai fejlemények szemlátomást rácsafolnak a piac és az állam között a közlekedőedényre emlékeztető viszonyt feltételező klasszikus elgondolásokra. Hiszen nálunk a jelek szerint a piaci viszonyok kiépülése éppenséggel nem az állam visszaszorítása, hanem szerepének megtartása, sőt kiterjesztése révén ment és megy végbe. Feltéve, hogy nem pusztán valamiféle makro-statisztikai látszat csapdájába estünk (s hogy

valóságos folyamatokkal állunk szemben, azt alább több oldalról is bizonyítani igyekszem), a piac és az állam *párhuzamos terjeszkedésére* épülő rendszerváltásban az elmúlt másfél évtized gazdaság- és társadalomtörténeke kellően nagy horderejű jelenségekörét kell látnunk ahhoz, hogy létrejöttének körülményeit, mozgatórugóit és tartós fennmaradásának mechanizmusait közelebbi vizsgálódásnak vessük alá.

Erre teszünk kísérletet az alábbiakban.

### A SZOCIÁLIS JOGOSULTSÁGOK „KÖZMEGEGYEZÉSE” ÁTÉRTELMEZÉSÉRŐL

A jóléti újraelosztás piaci hasznosításának hazai története nem a rendszerváltással kezdődött. Mint látjuk majd, 1989-90 e téren inkább csak új mozgásformát adott mindannak, ami a szociális jogosultságok „magánosítását” illetően a mélyben már évekkel, évtizedekkel korábban kiérlelődött, és aminek gyökerei valójában a hetvenes évek legelejéig nyúlnak vissza. Erre az időre tehetők ugyanis a szocialista elosztáspolitikai rendeltetését<sup>47</sup> érintő ama első újítások, amelyek kiindulást teremtettek a köz- és privátszféra viszonyát, valamint az állampolgáriság politikai és szociális tartalmait gyökeresen átalakító, következményeikben mind a mai napig meghatározó jelentőségű változásoknak. Meglepően tartós és a társadalmi viszonyok mélyrétegeibe lehatoló folyamattal állunk tehát szemben. Értelmezéséhez és generációkon, korokon, rendszereken átívelő kivételes hatásának számbavételéhez egy rövid visszapillantás erejéig fel kell idéznünk kibontakozásának közvetlen előzményeit.

---

<sup>47</sup> Klasszikus rendeltetését tekintve, a szocialista elosztáspolitikai mindenekelőtt a kötelező foglalkoztatás programjának megvalósítását, az erőltetett iparosítás ágazati prioritásainak kinyilvánítását, továbbá az irányított munkaerőmozgáson, a kötött bérgháztartáson, valamint a visszafogott keresetkiáramláson nyugvó gazdaságpolitikát szolgálta. A szükségletek közvetlen kielégítését célzó „társadalmi juttatásoknak” persze a gazdaságiakkal egyenrangúan fontos szerep jutott a rendszer ideológiai alátámasztásában és legitimációjában is, továbbá nem volt lebecsülendő – mi több: nem volt nélkülözhető – az a sokrétű szociálpolitikai funkció sem, amit a közvetlen központi kontroll alatt tartott pénzbeni újraelosztás a lakossági jövedelmek szabályozásában, illetve a „túlzott” egyenlőtlenségek kialakulásának megakadályozásában betöltött. (Minderről bővebben lásd: Ferge 1982; Szalai J. 1989)

A történet kulcsát – ezt talán mondani sem kell – az 1956-os forradalomban, közelebbről abban a tartós *létformában* azonosíthatjuk, amely, '56 közvetett politikai hatásainak köszönhetően, Magyarországon a szocialista tábor más országaihoz képest különleges erővel és különlegesen széles körben bontakozott ki, és amelyet Kemény István egy fontos analitikus tanulmányában – Rupp Kálmán nyomán – „*a társadalom intézmények alatti világának*” nevez. (Kemény 1989) E sajátos „világ” komfortos berendezkedéséhez és hosszú távú működéséhez a feltételeket, mint jól tudjuk, az itt tárgyalt újítások időszaka, a korai hetvenes évek teremtette meg – mégpedig a korszak grandiózus vállalkozásának, a „kádári közmegegyezésként” elhíresült politikai program megvalósításának szerves részeként és talán legfontosabb gyakorlati fundamentumaként. Emlékezhetünk, a program afféle társadalmi békekötés szándékával indult. Lényege abban állt, hogy a hatalma megerősödésében ez időre kellő önbizalomra szert tett rezsim óvatos (eredetileg legalábbis óvatosra *tervezett*) lépéseket kívánt tenni két, egymással a tűz és a víz viszonyában álló princípium történelmileg igencsak újszerű összeegyeztetésére: egyszerre igyekezett tartós mozgásformát teremtetni a köz- és magánélet minden szegmensét átítató pártállami hatalomgyakorlásnak és a hatalomtól való függetlenedés '56-tal nyomatékosított elementáris társadalmi igényének. (Szabó M. 1989a; Vajda M. 1989) Az elgondolás persze mindaddig nem volt több párthatározatok formájába öntött politikai eszmefuttatásnál,<sup>48</sup> amíg a „szocialista rend” teljes és tartós helyreállításáról meg nem győződván, az MSZMP Politikai Bizottsága el nem szánta magát, hogy „békülékenységet” a neo-sztálinista uralmi formák fokozatos lazításával, valamint az emberek szabadabb mozgását és az életfeltételek érzékelhető javulását lehetővé tévő óvatos reformok kezdeményezésével

---

<sup>48</sup> Lásd ezzel kapcsolatban különösen az „*MSZMP VIII. Kongresszusának határozata a szocializmus építésében elért eredményekről és a párt előtt álló feladatokról*” (1962. november 20-24.) című kordokumentumot az MSZMP döntéshozó testületeinek munkaanyagait, irányelveit és határozatait közreadó gyűjteményes munka első kötetében. (Vass – Ságvári 1973, 578-610. old.)

valóságos tettekre váltsa. A rendszer további két évtizedes sikertörténetének (és mint ma már tudjuk: azzal párhuzamos feltartóztathatatlan felbomlásának) perdöntő pillanata a „konszolidáció” addigi legnagyobb próbatételével, a maga idején a szocialista táborban radikális újítnak számító *új gazdasági mechanizmus* 1968-as bevezetésével érkezett el.

Fontos felidéznünk, hogy az egykori reformok háttérében a politikusi szándékok szerint tisztán gazdasági természetű megfontolások álltak. Az apadó munkaerő-tartalékok, a romló termelékenységi mutatók, az ország zuhanó export-teljesítménye, stb. világosan jelezték az ún. extenzív iparosítás válságát, és szűken technokratikus értelemben is a gazdaság működésmódjának gyökeres pályamódosítását követelték.<sup>49</sup> E kétségbe nem vonható gazdasági kényszer tudomásul vétele mellett azonban mindenki előtt világos volt, hogy a valódi tét jóval átfogóbb: a gazdaságirányítás átalakításának mezébe öltöztetett „konszolidáció” igazában a rendszer fenntarthatóságáról és a társadalom ehhez szükséges támogatásának elnyeréséről szól. Kellően tudatában lévén feladatuk rendkívüli politikai horderejének, a Párt reformszárnyának támogatását élvező szakemberek, tervezők, funkcionáriusok és állami döntéshozók ezért aztán valóban minden erejükkel azon fáradoztak, hogy idejében kigyomlálják a reform gyors kibontakozásának útjában álló feszültséggócokat, és mihamarabb intézményes biztosítékokkal bátyázzák körül „a terv és a piac összeegyeztetésére” épülő liberalizációs programot, egyszerre

---

<sup>49</sup> Az MSZMP Központi Bizottságának 1965. novemberi határozata ékesen illusztrálja a korabeli görcsös igyekezetet, hogy a küszöbön álló reformok mindössze technokratikus érvekkel indokolható, politikailag ártalmatlan és nem is túlságosan nagy jelentőségű irányítási változásoknak tűnjenek fel – ezzel pedig eleve leszereljék mind a szocializmus jövőjéért aggódó „keményvonalasokat”, mind a titkon a kapitalizmus restaurálásában reménykedő „jobboldali elhajlókat”:

„Alapvető probléma, hogy továbbra is megmaradt gazdaságirányítási rendszerünk jellegzetességeként a gazdasági döntések nagyfokú centralizáltsága és a vállaltok csekély önállósága, a gazdasági folyamatoknak főleg kötelező tervmutatószámokkal történő szoros és közvetlen állami szabályozása, az áru–pénz-viszonyok aktív szerepének, a piaci impulzusoknak túlzott korlátozása. A tervezés rendszere túlzottan adminisztratív, kevésbé veszi számba a gazdasági élet változékony elemeit. A pénzügyi rendszer túlzottan bürokratikus, nehézkes. ... Gazdaságirányítási rendszerünknek ezek az alapvető jellegzetességei egyre nehezebben egyeztethetők össze azokkal a változtatásokkal, amelyek a termelőerők fejlődésében, népgazdaságunk belső viszonyaiban és nemzetközi kapcsolatainkban végbementek.” (Vass 1968, 232-233.old.)

biztosítván ezzel az államszocialista keretek változatlan érvényesítését és a kereteken *belüli* kötöttségek lazítását.

A feladatok egy jelentős része azonban szűken a gazdaság intézményrendszerén belül nem volt megoldható. Ez volt a helyzet mindenekelőtt a kötelező teljes foglalkoztatás és a liberalizált munkaerő-áramlás elveinek egyidejű érvényesítésével. A vállalatok fokozott piaci alkalmazkodása ugyanis a létszámok erős megcsappanásával és komoly munkaerő-piaci feszültségek kialakulásával, a munkavállalás szabadsága pedig az egyének feletti közvetlen állami kontroll fellazulásával fenyegetett. Így igen gyorsan nyilvánvalóvá vált, hogy az eredetileg merőben csak a gazdaság *irányításának* ésszerűsítését maga elé tűző új mechanizmus önmagára hagyva hamar kudarcba fullad; a siker érdekében hasonló szellemű lényeges intézményi és szabályozási változásoknak kell következniük a társadalmi élet más területein is.

Ebben az összefüggésben került sor *a szociális újraelosztásnak* (korabeli terminológiával: a társadalmi juttatások rendszerének) a gazdasági reform előkészítésével összhangban lévő „célirányos” átalakítására. Igaz, a kérdéses változtatásokat senki nem illette a mágikus „reform” megjelöléssel – a korabeli dokumentumokból inkább ésszerű és gyakorlatias kiigazítások sorozata sejlik fel. Hiszen látszólag nem is volt szó többről, mint az új mechanizmus megkívánta szabadabb munkaerő- és jövedelem-mozgás, illetve a változatlanul érvényben tartott központi bérghazdálkodás követelményeinek a változó körülményekhez illeszkedő „arányosításáról”. Márpedig ehhez kezdetben elegendőnek tűnt néhány – a „lényegét” nem érintő – rendelet megalkotása,<sup>50</sup> valamint a „nem-termelő” célokra fordítandó források allokációját meghatározni hivatott tervszámok egyszerű technikai módosítása.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> A gazdaságirányítási reform előkészítése jegyében a hatvanas évek közepe táján fogant jóléti rendeletek többsége valóban csak apróbb kiigazításokat eszközölt. Az állami munkavállalók és a mezőgazdasági szövetkezeti tagok nyugdíjazási feltételeinek fokozatos közelítéséről, a leszállékoláshoz kapcsolódó előzetes orvosi vizsgálatok megkönnyítéséről, a beteg gyermek ellátásért járó betegszabadság bevezetéséről, a táppénz-felülvizsgálathoz

Máig kiható történetünk ezekkel az ártatlan kiigazításokkal vette kezdetét. Merthogy meghozataluktól datálható a *társadalombiztosítás* mint a közvetlen pártállami kontrollt az alóla való szabadulás legitim formáival ötvöző, egyúttal pedig az állam és a piac összeműködését korabeli nyelven: a tervszerűség és a hatékonyság ötvözését) gazdaságból társadalompolitikai programmá generalizáló intézmény észrevétlen megkonstruálása.

Az újraelosztásban érvényesítendő újabb és újabb innovációkhoz a közvetlen impulzust az adta, hogy a gazdaságban zajló változások hamar kinőtték a kezdeti apróbb módosítások kínálta teret. A vállalati hatékonyság növelését célzó törekvések mindegyre beleütköztek a kötött bérghazdálkodás és a szocialista szektor munkahelyeire érvényesített foglalkoztatási kvóták falába; a munkaerő ésszerű átszervezésére tett kezdeményezések minduntalan a fejét itt vagy ott felütő munkanélküliség veszélyét vetítették előre; a többlet-teljesítményre sarkalló új termelési formák – így a munkahelyeken szerveződő gmk-k vagy a mezőgazdasági szövetkezetek kebelében kialakuló melléküzemágak – a spontán közösségszerveződés és politikailag kontrollálhatatlanná váló társadalmi mozgások rémével fenyegettek, stb. Átfogóbb és nagyvonalúbb megoldások szükségeltettek tehát, amelyek tartós egyensúlyt teremtenek. A kiút

---

kapcsolódó fegyelmi szabályok enyhítéséről, stb. alkotott szabályok sem új jogosultságokat nem teremtettek, sem nem érintették a korabeli társadalombiztosítás legfőbb alapvetését, miszerint a járandóságok igénybevételének előzetes feltétele a „kellő” szolgálat a szocialista szektorbeli munkavállalás keretében. A korabeli módosítások mindössze a már jogosultak hozzáférési pályáit tették valamivel szélesebbé és igazították azokat a megváltozott gazdasági környezet igényeihez. Hogy e szerénynek tűnő lépésekkel egy hamarosan beköszöntő és felülről egyre nehezebben irányítható „kivonulási mozgalom” legális kereteit hozták létre, azzal persze a rendeletalkotók a maguk idején még nem lehettek tisztában.

<sup>51</sup> Ez utóbbi tekintetben kezdetben nem történt több, mint hogy az említett „arányosítás” jegyében a Tervhivatal a hatvanas évek közepétől fogva évről évre kissé módosította az egészségügytől a nyugdíjakig széles szolgáltatási kört felölelő társadalmi juttatásoknak a népgazdasági terv kiadási rovatában szereplő belső felosztását, és a terület egészére fordítandó költségvetési összkiadás főösszegének változatlanul hagyása mellett, a forrásokat az ún. „nem-termelő ágazatok” felől fokozatosan átcsoportosította a pénzbeni ellátásokat finanszírozó *társadalombiztosítás* javára. Mindez a tervezői asztalon persze egyetlen tollvonással elvégezhető, rutinszerű technikai arányváltoztatásnak tűnt (hogy a gazdaság és a társadalom valós folyamatainak oldalán milyen tartós következményekkel járt, azt e fejezet későbbi részeiben mutatom majd be). Mindenesetre, rövid idő alatt valóban az új irányvonalnak megfelelő jelentős átrendeződés ment végbe: az állami kassa összes szociális kiadásán belül a társadalombiztosítás pénzbeni ellátásainak aránya az 1970-es 48 százalékról 1980-ra 60, majd 1989-re 62 százalékra emelkedett. (KSH 1971, 1981 és 1990a)

szinte magától adódott: a szükségessé váló újabb és újabb kiigazításokhoz a megfelelő terepet ismét a szociális redistribúció, közelebbről a *társadalombiztosítás* kínálta.

A korábbi évek szerény szárnypróbálgatásainak egyértelmű sikere láttán a tervezői apparátus immár biztos kézzel foghatott hozzá, hogy a hetvenes évektől fogva a status quo fenntartásának és egyidejű meghaladásának összebékíthetetlen kíválmái közötti kompromisszum megteremtése érdekében nagyszabású szociálpolitikai intézkedések egész sorát foganatosítsa. A társadalom minden fontos csoportja megszólított. Az egykor biztonsági szelepekkel és fékekkel körülbástyázott gyermekgondozási segély jogosultsági feltételeinek gyors és radikális kiterjesztése, majd utóbb keresetarányos anyai járandósággá szélesítése (gyed) a családalapítás életszakaszában lévő fiataloknak üzent; a táppénz és a leszázalékolás néhány módosító rendelkezéssel véghezvitt invenciózus foglalkoztatáspolitikai átminősítése a liberalizálódó piacon kereseti hátrányba kerülő munkásrétegek helyzetén kívánt könnyíteni; a többször megújított nyugdíjszabályozás a „teljes jogú” szocialista munkavállalóvá előléptetett mezőgazdasági szövetkezeti dolgozók elől gördítette el az eredetileg csak az állami szektorbéliek számára hozzáférhető járandóságok igénybevételének akadályait; az 1975-ben egyetlen tollvonással állampolgári merítésűvé szélesített társadalombiztosítási jogosultság korábban „kifelejtett” csoportok – így mindenekelőtt a falvak cigány lakossága – számára könnyítette meg az utat addig csak hosszú munkaviszonnyal kiérdemelhető pénzbeni járandóságokhoz (például a gyermekszüléshez kapcsolódó egyes ellátásokhoz); stb.

Persze az új intézkedések egy vonatkozásban feltétlenül hagyományörzők voltak: elődeikhez hasonlóan, továbbra is a jogosultságok '56 utáni sajátos szocialista felfogásán nyugodtak, azaz egyszerre kívánták rögzíteni a rendszer alapidiktátumainak való feltétlen megfelelés és az így kifeszített keretek közötti egyéni autonómia elvét. Az össze nem



egyeztethető princípiumok közötti folyamatos egyensúlyteremtés jegyében így aztán olyan soha-nem-volt új jogi konstrukciók láttak napvilágot, amelyek egyazon paragrafussal szavatolták a foglalkoztatási viszony folyamatosságát annak több éves szüneteltetése mellett; olyan új ösztönzők kerültek bevezetésre, amelyek tömegeket segítettek hozzá a szocialista szervezetek napi fennhatósága alóli kivonuláshoz azok pillanatra sem szűnő ellenőrzési hatáskörének megtartása mellett; olyan új politikai jogok nyertek törvényi formát, amelyek egyszerre ötvözték a választási szabadság kiszélesítését és az egyén munkahelyi függelmi viszonyainak elmélyítését; stb. Mindennek nyomán jó okkal lehetett bizakodni abban, hogy a reformok valóban célt érnek: miközben stabilizálják a fennálló rend kereteit, egyúttal dinamizálják és új tartalommal telítik azokat. Mert hiszen csaknem egy évtized retorziói és fegyverek nélkül is kemény áldozatokat követelő állóháborúja után remélhető volt, hogy az új szabályok és intézkedések liberalizáló mozzanatai értő fülekre, széles társadalmi támogatásra és lendületes válaszra lelnek majd az '56 után tüntető apátiába és passzivitásba süllyedt társadalmi csoportok körében is.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> A gazdasággal elegyedő politikai célokat, valamint az egyensúlyteremtési törekvésekből születő sajátos jogi innovációkat mintaszerűen illusztrálja a korszak emblematikus ellátási formája, a maga idején világ-újdonságnak számító gyermekgondozási segély. Bevezetésének legfőbb motívuma az új gazdasági mechanizmussal esetleg előálló munkanélküliség megelőzése volt: az elgondolás szerint azáltal, hogy fiatal nők tízezrei egy-két évig távol maradnak a munkahelyüktől, ugyanennyi új foglalkoztatási lehetőség születik. Ráadásul mindez nemcsak mennyiségi értelemben előnyös, de hozzájárul a rugalmas munkaerőmozgás fellendítéséhez is, hiszen a távol lévők helyettesítésére új átmeneti foglalkoztatási formákat kínál. Persze munkaerőpolitikai haszna mellett a gyes más feszültségekre is gyógyírt ígért: bevezetésétől remélni lehetett a feszítő bölcsődei férőhelyhiány tevőleges mérséklését, a pangó szülési kedv fellendítését, és a közfigyelem elterelését az otthoni munkákat helyettesítő szolgáltatások siralmasan szegényes kínálatáról. E sokféle hozadék mellett nem volt elhanyagolható az új formával nyilvánvalóvá tett politikai tartalom sem. Hiszen a gyes újra elismerte az anyaság jogát, és az érintettek kezébe adta – korabeli terminológiával – „a munka és az otthon közötti választás” lehetőségét. Mindez egyúttal a család és a privát élet nyilvános rehabilitálását is jelentette. Ugyanakkor a gyes „munkaviszony”-jellege és a munkahelyek kötelezése a visszatérő asszonyok foglalkoztatására, valamint a gyes melletti munkavállalás szigorú tilalma az új ellátás szocialista alapvonásainak megőrzését és a mozgások központi kézben tartásának feltételeit biztosította. E háttérben tartott „fékek” persze csak a felmerülő zökkenők esetén léptek működésbe: renitens munkahelyek és „visszaélő” munkavállalók megregulázására, szankcionálására szolgáltak. A másfél évtizeddel később az alap gondolatok megőrzésével bevezetett gyed a jól bevált gyermekgondozási forma sokrétű gazdasági és szociálpolitikai előnyeinek kiaknázását célozta a magasabb végzettségű, jobb pozíciójú és jobb keresetű női csoportok nagyívű bevonása által. A kiterjesztés és az ellátási forma máig érvényben tartott megkettőzése ugyanakkor felerősítette a felülről indított politikai befolyásolás lehetőségét: az idők során észrevétlenül kifejlődtek a „gyeden lévőket” a „gyesesekkel” szemben megillető többletjogok, ami túl a fiatal gyermekes családok között

A megszólított társadalom pozitív válasza valóban nem sokáig váratott magára. Az új szabályozások és a kiszélesített járandóságok népszerűsége minden előzetes várakozást és tervezői becslést felülmúlt. A gyermekgondozási segélyt az indulás évének 60 ezres létszámával szemben a hetvenes évek végétől fogva évente 250-290 ezer asszony vette igénybe; a gyed 1985-ös induló évének 70 ezres mutatóját a három éven belül elért évi 160 ezres érték immár több mint kétszeresen felülmúlt; a tsz-tagok egyenjogúsításának, valamint a korai nyugdíjazás szabályai liberalizálásának köszönhetően a nyugdíjas népesség 1970-es 1,4 milliós lélekszáma 1989-re 2,4 millióra bővült (és történt mindez a korhatárt betöltött lakosságcsoporthoz lényegében változatlan mérete mellett); a betegszabadság feltételeinek liberalizálását követően a táppénz átlagos igénybevételének 1970-es évi 16 napnyi igazolt távollétet jelző mutatója 1989-re kerekén 25-re emelkedett, stb. (KSH 1971 és 1990a)

E dinamikus növekedésről tanúskodó adatsorok világosan jelzik: a járandóságokhoz vezető kapuk tág(abb)ra nyitásával a kötött szocialista terek időleges vagy végleges elhagyásának egész népmozgalma vette kezdetét. Az említett jogalkotási innovációkon túl, ehhez a feltételeket a szabályozásoknak és az intézmények használatának a mindennapi gyakorlatban végbemenő lassú, ám annál mélyebbre hatoló *átértelmezése* teremtette meg. Az időleges kivonulás törvényi alapja, a *jogosultság* fogalma lassan gumikategóriává vált: hatalmi pozíciótól, a konkrét körülmények szülte konkrét szükséglettől, valamint a beszélő helyzetétől függött, hogy adott értelmezésének forrása valamely régi rendelet, annak egy kevésbé ismert újabb keletű módosítása, a precedens értékű szokásjog vagy éppenséggel egy kivételszámba menő kedvezmény egyszeri megadása. Így például, noha a rokkant nyugdíj a korabeli orvosi egyetemi tankönyvek és szakszervezeti kézikönyvek szerint továbbra is a munkavállaló tartós

---

megnövekedett jövedelmi és esély-egyenlőtlenségek könnyű manipulálhatóságán, mindmáig gátját szabja az érintettek közös érdekvédelmi fellépésének.

egészségromlását kompenzálni hivatott klasszikus társadalombiztosítási járandóság maradt, időközben lassacskán újfajta alkuk tárgya lett, hogy a „munkaképesség megfogyatkozása” adott munkakörre vagy az általános emberi állapotra értendő-e; valamint, hogy a leszázalékolás verdiktjének kimondása szűken egészségügyi kérdés, vagy abban netán „a dolgozót közelről ismerő” és munkaképességét a maga hatékonysági szempontjából kompetensen megítélni képes munkahelynek is szava lehet. Hasonlóan, a táppénzt a közfelfogás ugyan továbbra is az embereket betegségük idejére megillető „kockázati járandóságnak” tekintette, de egyre inkább az elemi szabadságjogokat sértő (sőt, adott esetben a gyors felépülést gátló) autoriter beavatkozásnak minősítette annak tiltását, hogy a munkahelyétől jogosan és igazoltan távol tartózkodó dolgozó ereje és belátása szerint barkácsolhasson a saját portáján vagy kapálhasson a maga családi gazdaságában. És ugyanígy: bár a nyugdíjkorhatárt a szocialista teljes foglalkoztatás elveire épülő törvények szentesítették, egyre kevésbé volt elvitatható a nehéz munkakörülmények között megfáradt munkavállalóktól, hogy néhány évvel a korhatár elérése előtt nyugalomba vonuljanak, s maguk dönthessek, hogy ezt követően hol, kinek a felkérésére, milyen formában és milyen javadalmazásért vállalnak éjjeli portási szolgálatot vagy éppen mezőgazdasági napszámot. A példák vég nélkül szaporíthatóak: az értelmezési tartományok fokozatos kitágítása ceteris paribus vonatkoztatható a korszak minden járandóságára. Az új jelentéstartalmakat ugyan soha senki nem foglalta törvénybe, szótár sem segítette a többszintű értelmezést, mégis, a szereplők között kiformalódó játéktérben idővel mindenki eligazodott közöttük, és a mindenkori szituáció diktálta erőviszonyoknak, illetve ésszerűen érvényesíthető érdekeinek kellő felmérése nyomán, ki-ki az alkalomhoz illő módon mozgósította a megfelelő jelentéssíkokat.<sup>53</sup> Így lett *ugyanaz* a társadalombiztosítási ellátás a béren kívüli javadalmazás

---

<sup>53</sup> A nyelv mint a szocializmusban önmagán túli hatalommal felruházott eszköz sajátlagos használatáról és a társadalmi eligazodást segítő hajdani funkcióiról lásd: Esterházy 2003.

vagy éppen a takarékos vállalati bérghazdálkodás eszköze a táppénz-engedélyeket a málnaszedés szezonjához igazító művezető, illetve a termelés időszakos leállításának idején dolgozóit az üzemorvos együttműködő hozzájárulásával „állami pénzen” szabadságot gyárigazgató kezében, „jogos fizetség” a kellő forrás és eszköz nélkül végzett heroikus családi termelőmunkáért a szocialista nagyvállalatok kulcspozícióit betöltő képzett munkások szemében, és a szocialista munkafegyelemre oktatás hatékony nádpálcája – az új cigány építőipari brigád betegszabadságon lévő tagjait alföldi kukoricatörésen rajtakapó szakszervezeti bizalmi retorziókat sürgető (fel)jelentéseiben.

A jogok és jogosultságok párhuzamos jelentéseinek tartományán belüli mozgás szabadságát persze végső soron nem a névtelen munkavállalók, nem a művezetők, nem a szakszervezeti beteglátogatók, nem a leszázalékolási bizottságok, de még csak nem is a vállalatigazgatók szabták meg, hanem azt a legfőbb hatalmi instancia, maga a Párt döntötte el. A Pártnak márpedig mindenkor a „kétfrontos harc” borulékony egyensúlyához kellett igazodnia. Így minden liberalizáció és békülékenység ellenére, szinte kalkulálhatóan pontos ciklusokban indított hadjáratot hol a túlságosan engedékeny orvosok, hol a leszázalékolással visszaélő dolgozók, hol a belső munkafegyelmi megszilárdítása helyett „mindent” az államra hárító vállalatok, hol meg az egyes dolgozói rétegeknek különleges kiváltságokat kiharcolni kívánó szakszervezeti vezetők ellen.<sup>54</sup> E „rendcsinálásoknak” persze megvolt a maguk értelme: a vágót

---

<sup>54</sup> Lásd a *Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai* már hivatkozott kötetét, illetve az 1975–1980 közötti időszakot felölelő dokumentumgyűjteményt, azon belül is mindenekelőtt a korábbi KB- és PB-határozatokra is visszautaló következő dokumentumokat: „Az MSZMP Központi Bizottsága Politikai Bizottságának irányelvei a foglalkoztatás és a munkaerő-gazdálkodás fejlesztésének feladatairól” (1977. június 14.), „Az MSZMP Központi Bizottságának határozata a munkajogi szabályozás módosítására” (1979. szeptember 18.), valamint „Az MSZMP Központi Bizottsága Politikai Bizottságának határozata a másodlagos gazdaság szerepéről és fejlesztésének lehetőségeiről” (1980. február 19.) (Vass 1983, 448-479, 1068-1071 és 1113-1116. old.); továbbá az „Az MSZMP Központi Bizottságának állásfoglalása a szakszervezeti munka fejlesztéséről, a párt feladatairól” (1983. október 12.), illetve „Az MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata az ellenőrzési tevékenység javításáról, a felelősségre vonás szigorításáról” (1984. február 28.) című dokumentumok a gyűjteményes kiadásnak az 1980 és 1985 közötti időszakot felölelő kötetéből. (Vass 1988, 565-571. és 652-655. old.)

kissé visszafogták. Mindennek ellenére, a csendes kivonulás felülről kezdeményezett, alulról gyorsan belakott és lakályosan berendezett folyamatát többé nem tartóztathatták fel.

Persze ma már jól tudjuk, hogy békés eszközökkel nem is igen tartóztathatták volna fel. A sokáig néven nem nevezett tömeges exodus társadalomtörténetileg ugyanis olyan mélyen beágyazott volt, hogy azt a hetvenes, nyolcvanas évek alapvető mozgásformájává igazában nem a kádári hatalom rövidtávú megfontolások vezette konszolidációs szándéka, hanem „alattvalóinak” generációkon áthagyományozott markáns politikai, gazdasági és életformabeli törekvésekei avatták.<sup>55</sup> Mint azt a második gazdaság történetét feldolgozó fontos munkák sorából tudjuk, az impulzust a második világháborúval, majd a kommunista hatalomátvétellel megakasztott tömeges kispolgárosodás folytatását sugalló remények adták.<sup>56</sup> Azzal, hogy a „közmegegyezés” trade-offjában a család nem egyszerűen mint a magánélet tere, de egyszersmind mint a kis léptékű termelés legitim üzemi formációja nyert elismerést, egyszersmind megteremtődtek a megtört folyamat folytatásának az új időkhez igazított újszerű lehetőségei. E lehetőségek márpedig nem maradtak kiaknázatlanul. Ma már tudjuk: legfontosabb hozadékuk az a hatalmas lendülettel véghezvitt *spontán modernizáció* volt, amelynek keretét a második gazdaság köré szerveződő sokszínű munkamegosztási és kooperációs formák adták, közelebbi tartalmát pedig a szocialista gazdaságpolitika által súlyosan elhanyagolt területek – így a kommunális és lakás-infrastruktúra, a munka-intenzív mezőgazdasági kultúrák vagy a lakossági szolgáltatások – gyors felzárkóztatása jelentette. Az eredményt nem kisebb horderejű teljesítmények jelezték, mint hogy két évtized alatt gyakorlatilag kicserélődött a hazai

---

<sup>55</sup> A korabeli hatalom érdeme e tekintetben nem volt sem több, kevesebb sem, mint hogy ösztönösen rátalált azokra a keretekre és a formákra, amelyek egyszerre voltak képesek kielégíteni saját legitimációs aspirációit és e nagysodrású társadalomtörténeti mozgásokat.

<sup>56</sup> A második gazdaság történeti előzményeinek, valamint a polgári munka- és életformák kifejlődésében, majd elterjedésében játszott szerepének bőséges és sokoldalú tárgyalásához lásd a *Századvég*, illetve a *Replika* című folyóiratoknak a polgárosodás kérdéskörével foglalkozó tematikus számait. (Századvég 1991; Replika 1993)

lakásállomány, a mindennapi élet természetes alapkövetelményévé emelkedett a vízvezeték és a gázfűtés, exportágazattá nőtt a kiskerti gyümölcsstermesztés, megteremtődtek az otthoni betegellátás vagy a gyermekek napközbeni felügyeletének máig többé-kevésbé érvényben maradt minőségi normái, és általánosan elérhetővé váltak, mi több, szokásszerűen használatba is vették a polgári életvitel olyan lényeges fogyasztási tartozékai, mint a mosógép, az autó vagy később a nagy szakértelemmel, ám házilagos eszközökkel összebuherált „magyar” számítógép.<sup>57</sup>

Az itt vázolt összefüggésben fontos újra hangsúlyoznunk, hogy e nagy sodrású modernizációs folyamat aligha indulhatott volna útjára, ha az inspiratív politikai feltételek és a motivációs háttérrel nyújtó társadalomtörténeti impulzusok mellett szolgáltatába nem áll egy további lényeges erő: a megvalósítást segítő *intézményrendszer*. Márpedig, mint láttuk, az összeműködés és az állandó egyensúlyteremtés szükséges intézményi terét a korszak igencsak borulékony érdekmozgásai éppen a szociális újraelosztás fokozatosan „átlényegített” és az új szükségletekhez illesztett szolgáltatásaiban alakították ki maguknak. Sokoldalú hasznosíthatóságuknak köszönhetően, az „átlényegítéssel” kiformalódott új funkciók gyorsan gyökeret eresztettek, hogy azután hamar a szolgáltatások mindennapi működésének szokásszerű rutinjaivá csiszolódjának, majd röpké két évtized leforgása alatt az állam szociális felelősségvállalásának immár meg nem kérdőjelezhető *normáivá* rögzüljenek. Egykori munkásmozgalmi jelentéstartalmait<sup>58</sup> a háta mögé utasítva, így vált a Kádár-korszak

---

<sup>57</sup> A magyar társadalom állapotának változásait a rendszerváltás kezdetétől kétévenkénti rendszerességgel nyomon követő *Társadalmi Riport*-sorozat 1990-es első kötete mintegy a „leltárba vétel” szándékával részletes elemzéseket közöl az itt tárgyalt folyamat egyes metszeteiről: a foglalkoztatás és a második gazdasági részvétel kapcsolatáról, a háztartások időfelhasználásáról, a második gazdaságnak a magánlakás-építés nyolcvanas évekbeli látványos fellendülésében játszott szerepéről, valamint a háztartási infrastruktúra modernizálódásáról. (Andorka – Falussy – Farkas E. J. – Harcsa – Vajda Á. 1990, 87-97, 118-165. és 192-208. old.)

<sup>58</sup> A társadalombiztosítás nyújtotta *kockázati közteherviselésért*, valamint közelebbről a garantált nyugdíjminimumért, a gyermekszüléssel- és neveléssel kapcsolatos modern szolgáltatásokért és az általános munkásvédelemért mint az *állampolgári jogegyenlőség elve* alapján kialakítandó ellátásokért folyó küzdelmek középponti jelentőségűek voltak a hazai munkásmozgalom két világháború közötti történetében. Nem kis részben éppen ezek a küzdelmek nyújtották később a hivatkozás alapját, amikor a Rákosi-féle pártvezetés az erőltetett

társadalombiztosítása mind a kivonulásnak, mind az azt kordában tartó pártállami kontrollnak a felek által *konszenzuálisan* elismert és *legitimnek* tekintett szervezeti formációjává, ezzel pedig a kádári „konszolidáció” talán legfontosabb *politikai tartópillérévé*. De ugyane folyamat avatta az intézményt a flexibilis társadalmi *időgazdálkodás* legfőbb terrénumává, amely egyszerre és egyazon működésrendje révén szolgálta a szocialista szektor hullámzó munkaerő-szükségletének és a második gazdaság növekvő munkaidőigényének zökkenőmentes kielégítését. És hasonló módon formálódott a társadalombiztosításnak a gazdálkodás mindennapjaiban betöltött szerepe is: azzal, hogy lépésről lépésre jótékonyan magára vette mind a vállalati pénzeszközök tehermentesítését, mind pedig a családi kisüzemek élőmunka-igényének növekvő mértékű finanszírozását, a szociális szükségletkielégítés e rendszere lassacskán a késő kádári évtizedek felszín alatt zajló magánosítási folyamatának egyik legfontosabb *forrás-allokációs csatornájává* nőtte ki magát. Mindezekén túl, az „átlényegült” társadalombiztosítás keretében igénybe vehető új és megújult régi ellátásoknak megvolt a maguk hozzájárulása a *politikai kultúra* fokozatos átalakításához is: azzal, hogy tömegesen hozzásegítettek a „szocialista terek” elhagyásához, valamit rehabilitáltak a forradalom leverésével sárba tiport munkavállalói önrendelkezésből és sokat visszaadtak a mindennapi nemzeti önbecsülésből. Sőt, ugyane szociális szolgáltatások alapot teremtettek bizonyos *szakszervezeti jogok* gyakorlásához is, amikor a felszínen a jogosultságokért, valójában az időleges kivonulás kereteinek tágításáért folyó egyéni munkahelyi alkukat csakhamar a bérek, a munkafeltételek és a munkakörülmények javításáért vívott küzdelmek tömegesen alkalmazott legfontosabb eszközévé és fegyverévé alakították. És végül,

---

iparosítás jegyében kialakított elosztáspolitikáját azzal kívánta igazolni és elfogadtatni, hogy a közvetlen pénzelosztás visszaszorítása – a szélsőségesen alacsony béreknek generózus jogosultsági deklarációk útján allokált „társadalmi juttatásokkal” való kompenzációja – valójában évtizedes munkásmozgalmi küzdelmek elismerését és a történelmi igazságtétel szempontjait szolgálja. (A társadalombiztosítás kiterjesztéséért folytatott hazai munkásmozgalmi küzdelmek történeti feldolgozásához lásd: Lackó M. 1968; Lackó I. 1968; Petrák 1978; Szabó M. 1989a)

nem lebecsülendők a társadalombiztosítás átlényegítésével összefüggésbe hozható és hosszabb távon gyümölcsöző *életforma-kihatások* sem. Hiszen az időnkénti kivonulás révén új teret és működési keretet kapott a családtagok kooperációján nyugvó munkavégzés, és fontos tanulási folyamat tárgya lett különböző időszervezési, illetve munkamegosztási elveken nyugvó üzemmódok összeillesztése – magyarul, a többpillérű életberendezkedés idő-, tér- és eszközhasználatának kialakítása, ezzel pedig későbbi vállalkozói készségek és tudáselemek megalapozása.<sup>59</sup>

A hasznot hozó funkciók e sokasága mellett aligha meglepő, hogy az „átlényegült” társadalombiztosítás sokoldalú használatát az összes érdekelt fél igen gyorsan elsajátította és a dolgok természetes rendjeként építette be a maga mindennapjaiba. Az együttműködés harmóniája csaknem teljesnek és megbonthatatlannak tűnt, hiszen mindenki nyertesnek látszott. Valóban: nyertek a kötött szabályozás mellett a szociális redisztribúció jótékony közbeiktatásával „rugalmas” munkaerő-politikát folytató vállalatok; nyertek a kötelező munkavállalás és kiscgazdaságuk termelési szükségletei vagy éppen a befejezetlen lakásépítés munkaüteme által folyamatosan két tűz közé szorított dolgozók; és nyert – mindenekfelett – a népszerűségének folyamatos emelkedését, valamint újjító társadalompolitikai találmányának egyre nagyobb nemzetközi elismerését magáénak tudó kádári vezetés.

A nyereség persze nem járt ingyen. Amit fizetni kellett érte, az azonban a maga idején jórészt homályban maradt, sőt talán megkockáztatható: mindmáig legfeljebb részben tudatosult.

Pedig a forintokban kifejezhető árat igazában már a nyolcvanas évek vége felé érzékelni lehetett. Mindenekelőtt, a multifunkcionálissá duzzasztott és mind sokoldalúbban kiaknázott

---

<sup>59</sup> Lásd erről a hazai kisvállalkozások kutatásából született gazdag irodalmat, illetve a Központi Statisztikai Hivatal országos időmérlegvizsgálat-sorozatának a munkavégzés formáira és időszervezésére vonatkozó adatsorai alapján készült elemzéseket. (Kuczi – Vajda 1992; Czákó – Kuczi – Lengyel – Vajda 1994; Laki 1998; Farkas – Vajda 1989; Szalai J. 2004)



újraelosztó rendszer igen drágává és hovatovább finanszírozhatatlanná vált, miközben a költségek exponenciális emelkedésének megfékezését éppen a terjeszkedő szolgáltatások „sikeres” és gyors strukturális beágyazódása tette évről évre nehezebbé. Az önjáró csapdahelyzetből nemigen látszott kiút, amit az adatok nyelvén jól érzékeltet, hogy a társadalombiztosítás keretében nyújtott ellátásokra fordított kiadások összege 1980-ban – változatlan áron számolva – a tíz évvel korábbinak nem kevesebb, mint 2,3-szeresét tette ki, 1990-re, a kormányrúd átadásának idejére pedig az 1970-es érték közel három és félszeresére rúgott. (KSH 1981 és 1991) Noha mérlegszerűen pontos számvetés még utólagosan sem készíthető, minden bizonnyal kevésbé tévedünk, ha e dinamika láttán azt feltételezzük: az országnak a nyolcvanas évek végére kibontakozott súlyos eladósodásában a szociális újraelosztás „közmegegyezései” funkció-bővítésének igencsak tevőleges része lehetett. Minden bizonnyal valami efféle felismerés vezethette az utolsó pártállami kormányt, amikor látszólag minden különösebb közvetlen előzmény nélkül, néhány hónapnyi lázas előkészület után 1988 végén sebtében kikiáltotta a társadalombiztosítás „autonómiáját”. Ezzel ugyanis az államháztartás mintegy 27 százalékos kiadási tételét a könnyen megszemélyesíthető és hosszú évek óta komoly adósságok között vergődő költségvetésből<sup>60</sup> egyszeriben egy még „érthetően” kevésbé körvonalazott, arctalan és bocsánatosan bukácsoló új szervezet számlájára tolta át. A „trükk” ideig-óráig valóban bevált: újabb külföldi hitelek és az önállósítást a komoly reform-elköteleződés jeleként értékelő világbanki szakvélemények tanúsították. (World Bank 1992) Mindazonáltal a rendszerbe épült adósság nem tűnt el, csak átalakult, és mint ilyen, a

---

<sup>60</sup> A költségvetés egyensúlyának a hetvenes évek közepén bekövetkezett megbillenését, majd a jelentős hiány tartósulását magyarázó okok vizsgálata, közöttük is mindenekelőtt az állami források elosztását alakító gazdasági és társadalmi folyamatok felszínre hozatala a nyolcvanas évek hazai szociológiai és közgazdasági kutatásainak egyik középponti témaköre volt. E kutatások napjainkig érvényben maradt megállapítások sorára jutottak a forrásokért folyó verseny és a háttéralkuk természetéről, valamint azok mögöttes társadalmi meghatározottságairól. A teljesség igénye nélkül hadd hivatkozzak itt betűrendben Antal Lászlónak, Csanádi Máriának, Kornai Jánosnak, Szalai Erzsébetnek, Vági Gábornak és Voszka Évának az említett kutatásokból született, mindmáig nagyhatású munkáira. (Lásd például: Kornai 1980; Vági G. 1982; Voszka 1984; Csanádi 1984; Antal 1985; Csanádi 1984; Szalai E. 1989)

kilencvenes évek járulékemelési spiráljában, illetve a későbbi reform-kísérleteket övező éles társadalmi konfliktusokban hagyományozódott tovább a rendszerváltás utáni kormányokra, a transzformációs válság terheivel küszködő munkaadókra, valamint a stabilitásukat veszített munkavállalókra és családjaikra.

Ugyancsak árnyékként vetült a szociális újraelosztás „közmegegyezései” átalakítására, hogy miközben a statisztikai mutatók mennyiségi értelemben kétségkívül a szolgáltatások skálájának gazdagodásáról és bővülő társadalmi igénybevételről tanúskodtak, addig a járandóságokból élők különböző csoportjainak az ellátások egyre romló színvonalával, utóbb pedig kiürülésükkel és elértéktelenedésükkel kellett szembesülniük. Igaz, azt mindenkor gondos tervezői figyelem vigyázta, hogy a nyugdíjak vagy a családi pótlék időszakonkénti kiigazítása vetésforgószerűen kövesse egymást, és – legalább a járandóságok törvényben rögzített összegeit tekintve – tartós lemaradások egyetlen fontos társadalmi csoportnál se keletkezzenek. Mindennek ellenére, az ellátási formák szaporodtával az egyensúlyok egyre kevésbé voltak tarthatóak. A folyamatosan változó politikai prioritások mellett így aztán hol az időlegesen hátrébb sorolt özvegyi nyugdíjak, hol a rokkantsági ellátás, hol a gyes vagy a családi pótlék reálértéke kezdett zuhanásszerű mélyrepülésbe, aminek közvetlen következményeit az érintettek életnívójuk látványos süllyedésében, a hatalmon lévők pedig a fejét felütő szegénység akut politikai veszélyében érzékelték. Mindez persze a kimunkált újraelosztási szisztéma apró és könnyen korrigálható akadozásának tűnt, s hogy a nehezen kialakított „közmegegyezést” semmiképp ne veszélyeztesse, a jelenségről a nagyközönség legfeljebb azokból a propagandaanyagokból és mozgósító jelszavakból értesülhetett, amelyek a hirtelenjében a figyelem középpontjába kerültek csoportok – a falusi idősek, a városi többgyermekes családok, a

kis keresetű munkásrétegek – életszínvonalának javításáért indított hangos pártkampányokat kísérték.

A szociálpolitikai célú kézi vezérlés klasszikus eljárásai és a tűzoltásszerűen injektált egyszeri támogatások kevésnek bizonyultak azonban ahhoz, hogy megállíthassák a folyamat egy további elkerülhetetlen következményét: az eredetileg a megélhetési feltételek kiegyenlítésének jegyében életre hívott társadalombiztosítási alapellátások mind diszfunkcionálisabb működését és effektív hozzájárulásukat ahhoz, hogy a jövedelmi egyenlőtlenségek mértékében Magyarország a nyolcvanas évek második felére utolérje, mi több, túl is szárnyalja a fejlett Nyugatot.<sup>61</sup> A következmények nem maradtak el. A rendszer szociálpolitikai szempontból vett diszfunkcionalitása a mind nyilvánvalóbb szegénység palástolására tett pártpolitikai erőfeszítések ellenére is komoly legitimációs válság kiindulópontjává vált,<sup>62</sup> és a nyolcvanas évek második felére a „közmegegyezés” alapjainak általános megkérdőjelezéséhez vezetett. (Szabó M. 1995) E legitimációs válság közepette a rendszerváltás kezdeti neoliberális divatja inkább csak kifejezési formát kínált a központosított állammal szembeni kritikáknak, amelyek érvrendszerüket és a piacosítással szembeni várakozásaikat kevésbé ideológiai alapvetésekre, mint inkább a késő-kádárkori szociális újraelosztás mélyen igazságtalan működéséről szerzett közvetlen hazai tapasztalatokra építették. Az elégedetlenség általános légkörében így a közfelfogás mindenekelőtt valós társadalmi követelések kielégítésének – és kevésbé a külföldről importált eszmék szolgálai követésének – tekintette, hogy indulásakor az első szabadon választott

---

<sup>61</sup> Az egyenlőtlenségek nemzetközi összehasonlítására általánosan használt Gini-koefficiens hazai mutatója nyolcvanas évek második felére a fejlett ipari országok közül olyanokéval került paritásba, mint Japán vagy Belgium, miközben egyértelműen fölébe kerekedett olyanokénak, mint Hollandia, Norvégia vagy Dánia – a közismerten egalitárius Svédországot vagy Finnországot itt most nem is említve. – Az összehasonlítás alapjául szolgáló adatokat idézi Ferge 2000, 125-126. old. A korabeli jövedelmi egyenlőtlenségek és az egyre markánsabb relatív szegénység tárgyalásához lásd még: Ferge 1989; Szalai J. 1992.

<sup>62</sup> Amint azt a korabeli közvéleménykutatások jelezték, a pártállami berendezkedés összeroppanásának idejére általánosan osztott vélekedés lett, hogy az „alacsonyjövedelmű csoportok” – így a kisnyugdíjasok, a sokgyerekes családok vagy a tartósan betegek – helyzete tartósan és drámai romlik, s hogy erről elsősorban nem az érintettek, hanem „a kormány” tehet. (Angelusz – Nagy – Tardos 1987)

parlament kiemelt feladatként tűzte napirendjére a szociális redisztribúció megöröklött rendszerének „államtalanítását” és az elosztás képviselési kontrollját szavatóló átfogó törvények megalkotását.<sup>63</sup> Mint ma már tudjuk, a történet utóbb más irányba fordult,<sup>64</sup> s ahogy látjuk majd, az igazságtalanságokkal szembeni küzdelem új igazságtalanságoknak, majd az ellátások szegregálódásához vezető mély társadalmi szakadékok kialakulásának adott tápot. Mindez azonban nem változtat a tényen, hogy e súlyos fejlemények létrejöttüket nem az uralomra jutó piaci viszonyoknak köszönhetjük. Alapjaikat ugyanis évtizedekkel korábban a Kádár-rendszer rakta le, amikor a kompenzációs mozzanatok háttérbe szorításával az újraelosztási szisztéma beépített szerkezeti elemévé avatta a jövedelmi egyenlőtlenségek nyílt növelését és a szegénység folyamatos újratermelését. Az utódokra e tekintetben legfeljebb már csak a testre szabott új működési formák kialakításának feladata maradt.

Bár nem lebecsülendő az örökség, mégis, a szociális redisztribúció „közmegegyezései” funkció-bővítésének eddig számba vett következményei valószínűleg kezelhetőek lettek volna a gazdasági szerkezetváltás célirányosan megtervezett reformjainak keretében. Végül is, a külföldi adósságállomány csökkentése mindenekelőtt az államháztartás rendbe tételét, a túlzott jövedelmi egyenlőtlenségek visszanyesegetése hatékony adópolitikát, az anyagi természetű szegénység mérséklése pedig célzott támogatási rendszer kialakítását és szigorú igénybevételi szabályok bevezetését kívánta. Mindez a rendszerváltás élére álló gazdasági szakemberek fülének

---

<sup>63</sup> A külföldi szakértők, mindenekelőtt a Világbank neoliberális elgondolásainak „domesztikálása” és az intézményrendszer átalakítására vonatkozó javaslatainak a honi társadalmi igények szerinti jelentős átfarmálása nyilván nem véletlenül abban a két közép-európai országban – Magyarországon és Lengyelországban – lett a kilencvenes évek jóléti reformjainak markáns tendenciája, amelyekben a központi újraelosztás diszfunkcionalitásáról szerzett évtizedes tapasztalatok külső impulzusok nélkül is kényszerítő erővel hatottak (volna) a szociális elosztórendszer radikális átalakítására. A kilencvenes évek második felére felerősödő antiliberalis hangok ellenére, e két országban a társadalmi többség a reformtörekvéseket elsősorban belpolitikai kérdésnek tekintette, a „külföldi” aktorok szerepét pedig legfeljebb egyik vagy másik belső erő támaszának látta, de nem ruházta fel az anyagi/ördögi kezdeményező szerepével. (Rutkowski 2004)

<sup>64</sup> A tervezett első lépésekről és elnapolásuk sajátlagos körülményeiről hitelesen adnak számot Solt Otília ma már kordokumentumként olvasható korabeli parlamenti felszólalásai. (Solt 1998, 439-553. old.)

ismerősen csenghetett, és minden további nélkül beilleszthetőnek látszott a piaci átalakulás szempontjából amúgy is halaszthatatlannak ítélt fiskális és monetáris reformok sorába. Ezért nem is véletlen, hogy a vezető közgazdászok – így híres *Röpiratában* mindenekelőtt Kornai János – az újraelosztás problémáját első perctől fogva *stabilizációs* kérdésként kezelték, és annak rendezését egyértelműen a *gazdaságpolitika* teendőinek körébe utalták. (Kornai 1989)

A szociális jogosultságok Kádár-rendszerbeli „átlényegítésének” legsúlyosabb ára, hogy e racionális gazdasági elgondolások megvalósításának legfőbb akadálya éppen maga a piac – közelebbről, a *második gazdaság* lett. Mert ami két évtizeden át az államtól való függetlenedést szolgálta, az – mint a következőkben részleteiben is igyekszem majd igazolni – egyszeriben az állami függés *spontán kiterjesztésének* legfontosabb társadalmi támaszává változott. A rendszerváltás éveiben bumeráangként vágott ugyanis vissza, hogy a hazai piacteremtésnek a privatizáció felülről vezérelt folyamatán túl is bőséggel volt mire építenie, ám amire építhetett, annak az állam kiiktathatatlan tartozéka volt. Láttuk, piaci szerepkörökben az informális gazdaság kis termelőegységei ezer szállal kötődtek kvázi-függetlenségük legfőbb intézményi támaszához, a magáncélokra hatékonyan „átértelmezett” szociális újraelosztáshoz: napi működésük, bővülő forrásszükségletük kielégítése és munkamegosztási formáik életben tartása elképzelhetetlen lett volna annak multifunkcionálissá duzzasztott szolgáltatásai nélkül. Két évtized töretlen gyakorlata ugyanakkor elegendőnek bizonyult ahhoz, hogy a magángazdaság és az állami redisztribúció kezdeti összeműködése lassacskán *tartós egybefonódássá* szervüljön, és szétbogozhatatlan egymásba ágyazódásuk a rendszerváltás idejére a legújabb kori magyar társadalomfejlődés alapvető *strukturális* meghatározójává váljon. Ezért igaz ugyan, hogy kicsiszolt munkaszervezeti formái, felhalmozott tudáskészlete, kiérlelt termelési és értékesítési kapcsolatai révén a nyolcvanas évek végének megizmosodott második gazdasága készen állt a

piaci váltásra, de legfeljebb a részleges és féloldalas bekapcsolódásra: készenlétének horizontja ugyanis a *kívülről szavatolt* biztonság védelmi rendszerével kellően körülbástyázott többpillérű munka- és életformák további felvirágoztatásáig terjedt. Az *önrendelkezés* szabadságára és kockázatára alapozott *önálló piaci szerepvállalás* – magyarul, a klasszikus magánvállalkozás – elemi feltételei ugyanakkor tömeges méretekben hiányoztak. Ebben a helyzetben a gazdasági szerkezetváltás sodrásában a félúton lévő családi termelési formákkal elvileg két dolog történhetett: vagy hallgatólagosan tudomásul vették, hogy piaci felnövekedésükhöz továbbra is nélkülözhetetlen az állami redistribúció jótékony segítsége, vagy veszendőbe megy két évtized spontán modernizációjának minden teljesítménye, szakértelme és anyagi tartaléka. Az alternatíva valójában persze legfeljebb elméleti síkon létezett: nemigen hihető ugyanis, hogy a második út bárhol bármilyen politikai erő számára reálisan választható lett volna. Így aztán állam és magántermelés tartós strukturális összenövésének köszönhetően, a Kornai János és mások által javasolt stabilizációs műtét nem egyszerűen a sokterápiától idegenkedő politikusok bel- és külföldön gyakran bírált óvatoskodó beállítódása miatt nem volt véghez vihető, hanem főleg azért nem, mert egy ilyen vállalkozás Magyarországon magát az *alapcél*t ásta volna alá. Hiszen a gazdasági átalakulás egyik legfontosabb emeltyűjét, a rendszerváltás utáni spontán piacodosást akasztotta volna meg, ha a gazdaság irányítói valóban kemény intézkedésekkel nekilátnak, hogy a klasszikus magángazdaság feltételeinek megteremtése jegyében, a „koraszülött jóléti állam” lefaragásával megpróbálják a folyamatból „kioperálni” a szociális redistribúciót. Túl azon, hogy az egykori informális termelőtevékenységek talaján gombamód szerveződő kisvállalkozások előre borítékolható azonnali és tömeges összeroppanását politikailag nyilván egyetlen kormány sem vállalhatta, a műtétnek igazában a kiépült társadalmi szerkezet állt ellen. A második gazdaság „államtalanításához” és „igazi” piaccá alakításához ugyanis a magyar családok közel

*felével* kellett volna harcba szállni – efféle drasztikus beavatkozásokkal márpedig nemhogy a friss demokrácia nem kísérletezhetett, de a következményeket még a legelszántabb katonai diktatúrák sem igen kockáztatják. (Armony 1997; Shamis 2002)

A történelmi adottságok tudomásul vételével így azután a szociális redisztribúció tevőleges hozzájárulása a kisebb és nagyobb magántulajdonú piaci szervezetek napi működtetéséhez a hazai rendszerváltás fontos sarokpontja maradt. Persze mindez nem jelentett változatlanságot. Mint alább bővebben bemutatom, az újraelosztás nagy rendszerei – mindenekelőtt a társadalombiztosítás és az önkormányzati szociális ellátások – mind funkcióikban, mind működési alapelveikben és gyakorlatukban rövid időn belül simulékonyan illeszkedtek a kiépülő piaci környezethez, és meglepő rugalmassággal álltak az új viszonyok szülte új érdekszerveződések szolgálatába. A gyors alkalmazkodásban nemcsak a multifunkcionális szükségletkielégítés évtizedes tradíciója, de a folyamatos „átértelmezések” töretlenül tovább folyó általános társadalmi gyakorlata is segítette őket.

Az „átértelmezések” új hulláma azonban nem a régi pályán haladt. A gyökeresen megváltozott politikai feltételek immár ad acta tették az állammal szembeni szabadságharc régi függetlenségi követeléseit, viszont a piaci érdem új világában új szükséglet mutatkozott azoknak az igazolási elveknek és praxisoknak a kimunkálására, amelyek világos konszenzuális tartalmakkal telítik és elvitathatatlan joggá szilárdítják az állam nyújtotta feltétlen védelmet a piaci viszonyok kilengéseivel és bizonytalanságaival szemben. Más szóval, az át- és újraértelmezések rendszerváltás utáni új szakaszának lendületét és tétjét az államra áthárított *kockázati teherviselés* szociális tartalmainak folytonos érdekharok útján történő újradefiniálása adja. Csakhogy nem lebecsülendő nagyságú forrásokról és a felettük való rendelkezés jogalapjairól lévén szó, az érvényesítendő kockázat, a kinyilvánítandó felelősség, a vállalandó

teher absztrakt fogalmait pénzben is mérik. Ráadásul az új társadalmi berendezkedés új legitimációs törekvései közepette az állampolgári jogosultság elveinek a társadalmilag elismert teljesítmények új értékrendjét is meg kell jelenítenie. Mint látjuk majd, e sokirányú kihívásra a legbiztosabb választ a szociális redisztribúció korábban rejtett megosztó funkcióinak nyílt intézményesítése, valamint az elosztás elveinek, pályáinak és gyakorlatának a piaci érdem szerinti rendies megszervezése kínálta. Mindennek eredményeként napjainkra előttünk áll az állampolgáriság szélsőségesen szegmentált szociális tartalmainak immár törvényekbe, szervezetekbe kövült és mélyen a hétköznapi rutinjaiba ivódott rendje: a jóléti ellátásoknak a többség sikeres piaci integrációját és a tartósan szegények reménytelen helyzetű kisebbségének végletes piaci kirekesztését egyszerre szolgáló kiérlelt rendszere.

Hagyományok, reflexek, jogos – olykor csupán jogosnak vélt – érdekek érvényesítéséért vívott harcok, valamint a megváltozott gazdasági-társadalmi pozíciók biztonságának megteremtéséért folytatott széles társadalmi küzdelmek vezettek el idáig. A korábban leírtak tükrében aligha csodálkozhatunk, hogy e törekvések és küzdelmek története szorosan összefonódott a rendszerváltásnak a mindennapi életben a legközvetlenebbül érzékelhető két egzisztenciális természetű következményével: a foglalkoztatás garanciáinak eltűnésével és a vállalkozói pálya előtt kinyílt lehetőségekkel. A második gazdaság két évtizedes „népmozgalma” különösen ez utóbbi vonatkozásban ígért viszonylag zökkenőmentes átmenetet és tartósan kamatoztatható sikert. Nem meglepő tehát, hogy a szociális redisztribúció feletti érdekütközések középpontjában mindmáig a történelmi lehetőség valóra váltása áll: az új közmegegyezés a piaci részvétel tartós állami garantálása körül érlelődik.

## **„ÁLLAMTALANÍTÁS” AZ ÁLLAM KITERJESZTÉSÉNEK ÚTJÁN**



A hazai kisvállalkozások viharos számbeli gyarapodásáról, növekvő gazdasági jelentőségéről, sokszínű piaci szerepéről és tevékenységük gyors professzionalizálódásáról hírt adó kiváló munkák olvastán<sup>65</sup> az ember hajlamos azt gondolni: a mindmáig alig csillapodó vállalkozási „boom” minden bizonnyal gyökeresen és tömegesen átformálta a családok mindennapi életét, és a kitartó folyamat eredményeként napjainkra széles társadalmi rétegek számára a piac válhatott a megélhetési feltételek legfőbb alakítójává. Igaz, a korábban bemutatott makro-statisztikai adatok némi óvatosságra intenek. Hiszen annyit már az *1. táblázat* elemzése során láttunk, hogy a gazdaság szerkezetében és a tulajdonviszonyokban végbement radikális átrendeződés ellenére, a piac és az állam között hajdan remélt súlyponteltolódás végül is nem következett be: a közpénzek jóléti célú újraelosztásának terjedelme ma, a kiépült piacgazdaságban nagyjából ugyanakkora, mint az államszocializmus utolsó periódusában volt, és változatlan a súlya a lakosság jövedelmeiben is. Mindazonáltal jogos azt feltételeznünk, hogy a piacosodás folyamata mégsem maradt hatástalan: ha a csecsemőt az aggastyánnal, a napszámost a nagyvállalati menedzserrel, az elszegényedett szabolcsi falvak lakóit a rózsadombi villatulajdonosokkal stb. közös mutatókba tömörítő makro-szintű átlagok az állami jelenlét „változatlanságát” jelzik is, a háttérben azért bizonyára kifejlődtek azok a csoportok – mindenekelőtt éppen a vállalkozói rétegekre gondolhatunk –, amelyek legalább magukra nézve megteremtették a gazdasági önállóság alapjait. Ha pedig ez így van, akkor csak idő (igaz: a sokunk által eredetileg remélnél hosszabb idő) kérdése, hogy a minta lassan terjedjen, és előbb-utóbb mégiscsak reális céllá váljék a túlbujánzó állam visszaszorítása, ezzel pedig végre valóban létrejöjjenek a feltételek az állami újraelosztás több évtizedes „átértelmezési”

---

<sup>65</sup> A kisvállalkozóvá válás motívumairól, történeti előzményeiről, az új munkaformához fűzött várakozásokról, valamint a szféra figyelemre méltó gazdasági teljesítményéről igen sokrétű és gazdag elemzést nyújt az elmúlt másfél évtized hazai közgazdasági és szociológiai irodalma. (Kuczi – Vajda 1992; Czakó – Kuczi – Lengyel – Vajda 1994; Lengyel 1996; Czakó 1997; Vajda Á. 1997; Laki 1998; Laky 1998; Kisvállalkozás-fejlesztési Intézet 1998; Lengyel 1999; Kisvállalkozás-fejlesztési Intézet 2002; Nyers – Szabó 2003)

folyamatának lezárására, majd annak nyomán az állam és a civil társadalom közötti új szerződések kimunkálására. Nem szűken gazdasági, hanem alapvető társadalompolitikai tétje van tehát annak, hogy a magángazdaság kiépülése magával hozta-e vagy sem a piac és az állam egykori összefonódását maguk mögé utasító és életformájukat az önrendelkezés elvei szerint átalakító társadalmi csoportok színrelépését.

Ami a folyamat intézményi oldalát, a piaci részvétel társadalmi méreteit illeti, a gazdaságstatisztikai adatok láttán bizakodóak lehetünk. Hiszen az adó-regiszterek ma közel 720 ezer egyéni vállalkozót tartanak nyilván, és bár tudjuk, hogy céget sokan inkább a kényszerek hatására, mint az önállósulás vágyától fűtve alapítanak, a jelek mindazonáltal arra vallanak, hogy a kezdeti nehézségeket átvészelő vállalkozások előbb-utóbb „igazi” üzleti tevékenységekbe kezdenek, és lassacskán valódi piaci értékesítéssel valódi jövedelmet termelő, klasszikus piaci szereplőkké válnak.<sup>66</sup> Márpedig ez utóbbi kategóriába jelenleg legalább 520-550 ezer kis gazdasági szervezet tartozik, amihez hozzászámítva a közvetlenül érintett családokat is, nem tűnik túlzónak, ha a háztartások mintegy negyedét magával sodró gazdasági önállósulást valóban *tömeges jelenségnek* ítéljük.<sup>67</sup> Sőt, a spontán piacosodás társadalmi hatósugarát bizonyára ezzel még jócskán alá is becsüljük. Hiszen az önfoglalkoztatás, az időszakos munkaszerződések, a részmunkavállalás vagy az ún. atipikus munkavégzés más formái között további milliós tömegek keresik a kenyerüket, akiket munkájuk – akár választották ezt, akár kényszerből teszik –

---

<sup>66</sup> A köztudatban meglehetősen elterjedt a vélekedés, hogy a mikro- és kisvállalkozások nagy számában megnyilvánuló élénk „vállalkozási kedv” háttérében ma Magyarországon mindenekelőtt az adóelkerülés, illetve a „számlás” munkavállalási formák kiaknázásának lehetőségei munkálnak. Bár e motívumok kétségtelenül gyakoriak, a jelenség méreteit illetően a közvélekedés erősen túlzónak tűnik: az adóívek és a forgalmi adatok elemzéseiből ennél lényegesen kedvezőbb kép rajzolódik ki. Mert mérvadó szakértői becslések szerint a kisvállalkozások harmadát ugyan valóban különböző feszítő kényszerek (kezdetben mindenekelőtt a munkanélküliség veszélye, ma inkább a terhek csökkentésének mindegyre a pénzszűkével /ön/igazolt törekvései) hívják életre és tartják ideig-óráig a felszínen, a tartósan és folyamatosan működő kétharmad azonban olyan szervezetekből áll, amelyek minden számba vehető üzleti vonásuk szerint éppen olyan „igazi” vállalkozások, mint amilyenek Európa kialakult klasszikus piacgazdaságaiban működnek. (Szerb 2004)

<sup>67</sup> A becslést megerősítik a TÁRKI Háztartási Panel és Monitor-felvételeinek később részletesen bemutatandó adatai is.

ugyancsak egyértelműen a piachoz köt. (Laky 1997b; Laky 2002) Mindennek láttán jogos azt gondolnunk, hogy a mindennapi élet szervezésében az elmúlt másfél évtized során a hangsúlyok valóban széles társadalmi körben átkerülhettek az új gazdasági környezetben megnyílt új jövedelemszerzési lehetőségek kiaknázására, és ennek mutatkoznia kell a megélhetési források átalakult szerkezeti összetételében is. Sőt, a korábban leírtak fényénél még azt is megkockáztathatjuk, hogy a spontán piacosodás legfőbb értelme talán éppen az életvitel valami efféle tömeges átrendezése lehetett. A gyarapodási vágy és a megnyíló lehetőségek kínálta csábítás motívumai mellett az addig béklyóba kötött második gazdaság szereplői bizonyára azért léptek át a piac világába, hogy végre a maguk urai lehessenek, és anyagi forrásaik, valamint munkaerejük kamatoztatásával kiszabadítsák magukat a nehezen irányítható külső feltételek szorításából, közöttük is mindenekelőtt a politikai irányváltásoknak mindenkor közvetlenül kitett állami gyámkodás kötelékéből. Közben persze jól tudjuk, hogy az autonómia és az anyagi függetlenség megteremtésére irányuló törekvések soha és sehol nem általános érvényűek: vállalkozni nem mindenki akar, és főleg nem mindenkinek áll módjában. Ezért a jövedelmi viszonyok közelebbi vizsgálatának előzetes hipotéziseként feltétlenül számítanánk rá, hogy az „igazi” vállalkozások korában a hajdani második gazdaság jelentős része nyilván eltűnt a föld színéről. Egyeseket megroppanthattak a verseny kemény követelményei, mások talán feladták, megint mások életstratégiát változtathattak, stb. Mindennek betudhatóan nemcsak a jövedelmeknek a korábbinál lényegesen nagyobb differenciálódását várhatjuk, hanem a piaci bekapcsolódás dimenziója mentén markánsan elkülönülő, bár életszínvonalukban és társadalmi pozíciójukban nem feltétlenül különböző életformacsoportok megjelenését is – ami nyilván maga után vonta, hogy a piacosodás által kevésbé érintett rétegek életviszonyainak formálásában az államnak azért tartósan fontos szerepe maradt. Ezt bekalkulálva is jó okunk van azonban azt

gondolni, hogy a tömeges méretű és gyorsan intézményesülő spontán piacosodás eredményeként a *domináns* társadalmi csoportok napi megélhetési feltételeinek alakításában jelentősen vissza kellett szorulnia, rendeltetésében és működésében pedig radikálisan át kellett alakulnia a hajdani informális magántermelés „közmegegyezési” bázisának – a jóléti célú elosztáspolitikának. Megszabadulván az államszocializmusban betöltött gazdasági, ideológiai és politikai funkcióitól, a redistribúció bizonyára fokozatosan a magángazdaságokra jellemző klasszikus célok szolgálatába állt, azaz mai szerepét elsősorban a piac periferiájára szorult rétegek támogatásában, illetve a munkamegosztásba életkoruknál és más demográfiai okoknál fogva bekapcsolódni nem tudó társadalmi csoportok ellátásában azonosíthatjuk.

Mint azonban az alábbi adatelemzésekből kiderül, hipotéziseink legfeljebb csak részben állják ki a tények próbáját. Mert bár a spontán piacosodás valóban mélyen átalakította a családok hétköznapijait, és bár munkavállalási törekvéseik, időgazdálkodásuk, fogyasztásuk, a gyermekek taníttatásával vagy az életforma hosszabb távú alakításával kapcsolatos elképzeléseik vezérmotívuma az új piaci környezethez való sikeres alkalmazkodás lett, megélhetésüket mindeközben mégsem a piaci részvételen nyugvó önállósodásra, hanem *az állami elosztáspolitikával való kapcsolatuk szorosabbá tételére* építették. Ahogyan azt a korábban bemutatott makro-statisztikai adatok már előrevetítették (*I. táblázat*), és alább részleteiben is látjuk majd, a piac térnyerésének előrehaladtával az állam redistributív funkciói nemhogy elhalványodtak volna, hanem éppenséggel jelentősen *felerősödtek*, és *új jelentéstartalmakkal bővültek*.

**2. táblázat A piaci részvétel és a jövedelmek forrásösszetételének néhány mutatója, 1992–2005\***

Év	Piaci tevékenységet folytató	Működő vállalkozással rendelkező	Összes (formális és informális)	Regisztrált (formális)	Munka- vállalásból	Jóléti újra- elosztásból
			piaci tevékenységből			
	háztartások aránya (%)		származó jövedelmek aránya a háztartások összes jövedelmében ( %)			
1992	40,7	26,5	27,1	11,5	28,2	44,3
1996	46,3	26,8	22,2	10,7	28,8	48,3
2000	49,5	25,4	30,0	8,7	24,1	45,5
2005	53,9	26,9	24,2	8,3	25,4	50,1

*Forrás:* TÁRKI: A Magyar Háztartási Panelfelvétel, valamint a 2000. és 2005. évi Monitor-felvételek adatállományai (A felvételsorra a továbbiakban „TÁRKI MHP–M” rövidítéssel fogok hivatkozni.)

\* A háztartási jövedelmek összetevői közül a családi támogatások és néhány más kisebb súlyú tétel adatai nem szerepelnek a táblázatban, ezért a százalékos megoszlások nem teszik ki a 100 százalékot.

A kategóriák leírása:

– *Piaci tevékenységet folytató háztartás:* amelynek van jövedelme regisztrált (formális) és/vagy informális piaci tevékenységből, tranzakcióból.

– *Regisztrált piaci tevékenység:* magában foglalja a bejegyzett és működő vállalkozások adott évi nyereségét, a vállalkozók személyes jövedelmét (fizetését), a különböző tőkepiaci és banki tranzakciókból származó jövedelmet, a legálisan folytatott kereskedelmi tevékenység bevételeit, a mezőgazdasági termelésből és eladásból származó jövedelmet, a másodállások és szerződéses megbízások díjazását, valamint a szerződés keretében végzett alkalmi munkákból származó keresetet (az adott bevétel-típusok mindig nettó összegükkel szerepelnek).

– *Informális piaci tevékenységek és tranzakciók:* a szürke, illetve fekete gazdaságban végzett munka díjazásán túl, a kategória felöleli az ingatlanok és gépek/eszközök magáncélú bérbeadásából származó bevételeket, az eltartási vagy gondozási szerződések és más informális megállapodások keretében kapott jövedelmeket, a különféle alkalmi szívességi szolgáltatások megtérítését, továbbá a borraalót, a hálapénzt, illetve azokat az egyéb javadalmazásokat, tiszteletdíjakat, bizottsági tagsági honoráriumokat, stb., amelyekért a hallgatóságos társadalmi egyezségek értelmében általában *nem szokás* adót és járulékot fizetni.

– *Működő vállalkozás:* szabályosan bejegyzett vállalkozás, amelyből az adott évben volt a háztartásnak jövedelme.

– *Munkavállalásból származó jövedelem:* a rendszeres munkaviszony keretében kapott keresetet és a munkaviszonyhoz kapcsolódó egyéb jövedelmeket (prémium, túlóra díjazása, munkavállalói juttatások és hozzájárulások) foglalja magában.

A 2. táblázat összefoglaló adatsorai jól érzékeltetik a magángazdaság és az állam párhuzamos terjeszkedését. Mert mint a két szélső oszlop összevetéséből egyszerű rápillantással

megállapíthatjuk, minél szélesebbre tágult a piacon résztvevők köre, társadalmi összhatásában annál *nagyobbra* nőtt az államtól szerzett források jelentősége a mindennapi megélhetés létalapjainak előteremtésében. Bármennyire meglepőnek találjuk is, e paradox helyzet kialakulásának azonban megvolt a maga logikája, amelyet érdemes kissé alaposabban szemügyre vennünk.

Ami a piaci bekapcsolódás *mértékét* illeti, korábbi várakozásainknak megfelelően, a számarányok impozáns indulásról és töretlen fejlődésről tanúskodnak. Láthatjuk: a piaci jövedelemszerzés egy vagy más megnyíló lehetőségével már a gazdasági átalakulás kezdetén, a kilencvenes évek elején is a családok kétötöde élt, és folyamatos emelkedés mellett arányuk napjainkra meghaladja az ötven százalékot. Ezt az ívet joggal olvashatjuk annak a többek által leírt jelenkortörténeti összefüggésnek egy újabb adalékaként, amely szerint a második gazdaság évtizedes hagyománya fontos emeltyűként járult hozzá a hazai rendszerváltás sikeréhez. (Gábor R. 1992; Vajda Á.1997; Laki 1998; Kuczi 2000; Laki – Szalai J. 2004) Mert egyrészt a felhalmozott anyagi, kulturális és kapcsolati tőke sokaknak valamelyes védelmet nyújtott a piaci átmenet megrázkódtatásaival szemben, másrészt a korábban szerzett termelési és üzleti tapasztalatok aktív szerepet játszottak abban, hogy népes csoportok gyors és célirányos módon reagálhassanak az új piaci kihívásokra, és viszonylagos biztonsággal, valamint a tájékozódási képesség és az előzetes ismeretek fedezetével vágthassanak neki a gyökeresen megváltozott gazdasági környezetben akár választásból, akár kényszerek hatására tömegesen végrehajtandó pályamódosításoknak.<sup>68</sup> Nyilván nem függetlenül az indulás kedvező feltételeitől, a váltást célzó kísérletek jelentős része ráadásul tartósan sikeresnek bizonyult, amit mindennél beszédesebben jeleznek a gazdaság igen gyors ágazati átrendeződéséről, korábban teljesen ismeretlen

---

<sup>68</sup> A viszonylag zökkenőmentes és nemzetközi összehasonlításban gyors hazai piaci átmenetnek a korábbi második gazdasággal való sokszálú összefüggéséről részletes elemzéseket nyújtanak a következő munkák: Sík 1992; Kuczi – Vajda 1992; Czákó – Vajda 1993; Laky 1994; Róna-Tas 1995; Kuczi – Lengyel 1995; Laki 1998; Kuczi 2000)

foglalkozások színre lépéséről és sebes elterjedéséről, valamint – áttételesen – az új ismereteket nyújtó képzési és átképzési formák iránti tömeges érdeklődés szünni nem akaró intenzitásáról szóló híradások és statisztikai beszámolók.<sup>69</sup>

Úgy tűnik azonban, hogy a második gazdaság öröksége nemcsak fedezetet és lehetőségeket biztosított, de a „valódi” piacosodás szempontjából terhes kötöttséget is jelentett és jelent mindmáig. Összevetve a fenti táblázat első és második oszlopát, világosan láthatjuk ugyanis, hogy a piaci terjeszkedés másfél évtizedes folyamata nem annyira a hajdan az informalitásba szorult egyéni és családi kisüzemek intézményesítését és valódi vállalkozássá szervezését hozta magával, mint inkább azt, hogy megnőtt és szélesedő körben kiaknázhatóvá vált a spontán módon adódó, holnapra azonban talán már el is enyésző kereseti lehetőségek köre, valamint jelentősen bővült az átmeneti munkaalkalmakat és gyors jövedelemszerzést kínáló, ugyanakkor nagy forgási sebességű, egyszeri üzleti vállalkozások skálája. A piaci tranzakciók ez utóbbi sokszínű csoportjába márpedig többségükben régtől ismerős és informalitásukban évtizedes múltú visszatekintő tevékenységi formák tartoznak. Az adóelkerülés köztudott motívumain túl, minden bizonnyal a „megszokottság” és az üzletkötés kialakult pályái, eljárásai, valamint bejáratott személyközi kapcsolatai iránti bizalom is fontos szerepet játszik abban, hogy miközben a piacon jelenlévők köre folyamatosan bővült (mint látjuk, a bekapcsolódás egy vagy más formájával kísérletező családok aránya 1992 és 2005 között 41-ről 54 százalékra emelkedett), a valódi vállalkozást működtető háztartások súlya az elmúlt másfél évtized során

---

<sup>69</sup> A korábbi alapok és források gyors és innovatív spontán piacosításának egyik legpregnánsabb példáját a szolgáltatási szektor 1990. utáni gyors bővülése képviseli. A spontán piacosodás keretében a rendszerváltozás körüli években vagy 6-700 ezer kis szolgáltatóegység lépett a színre, és tömeges jelentkezésüknek meghatározó szerepe volt abban, hogy a terciér szektorban dolgozók – 1980-as negyven százalékos részesedésükkel szemben – 1994-ben már a foglalkoztatottak hatvan százalékát tették ki. (Ettől fogva a szektor további bővülésének üteme értelemszerűen már csak szerényebb lehetett: a foglalkoztatás arányát tekintve, az ma 62 százalékos). (A folyamatról bővebben írtam két korábbi tanulmányomban – lásd: Szalai J. 1991 és 1996)

mindvégig változatlan maradt (arányuk az egymást követő TÁRKI-felvételek háztartási mintáinak rendre 26-27 százalékát tette ki)<sup>70</sup>.

Az „ismerős” második gazdasági hagyományok tartós továbbélésére utalnak a 2. táblázat jövedelmi adatsorai is. A piac bővülő szerepe ugyanis csak igen keveseket ösztökélt arra, hogy megszokott életformájuk minden más pillérét felszámolva, a család munkaerejét és felhalmozott vagy reménybeli forrásait egyetlen célra, a megnyíló üzleti lehetőségek maximális kiaknázására összpontosítsák, megélhetésüket pedig kizárólag vállalkozásuk piaci sikerére építsék. Efféle radikális döntések meghozatalához még a kiváló vagyoni helyzet sem ad kellő biztonságot: hiszen merőben pénzzel nem ellensúlyozható, hogy fokozatos stabilizálódása ellenére, a hazai piac mozgásai mindmáig igen kiszámíthatatlanok, a befektetések kockázata pedig tartósan magas. (Vértes – Karsai 1998) Jól érthető tehát, hogy az amúgy is krónikus forrásszűkével küszködő többség szemében a profitot hozó klasszikus vállalkozás alapítása nemigen szerepel a reálisan elképzelhető lehetőségek horizontján. Számukra a piaci bekapcsolódás értelme jóval szerényebb: az mindenekelőtt az élet különböző szinterein elszenvedett anyagi veszteségek kompenzálását, valamint a család fokozatos fogyasztói gyarapodását szolgálja – és ha gondolnak is rá néha, motívumaik sorában legfeljebb ezek után kerül elő a függetlenedés vágya. Az ismert körülmények között persze mindez aligha lehet másképp. Hiszen a kevéssé kalkulálható munkaalkalmaktól, a ritkán adódó üzletektől és egyszeri tranzakcióktól nemigen remélhető annál több, mint hogy adatik az évben egy-két kevésbé szorongató hónap, és legalább a régtől görgetett adósságok egy részét meg lehet adni, vagy – a szerencsésebbeknek – befolyik némi plusz bevétel

---

<sup>70</sup> Ehhez persze hozzá kell fűznünk, hogy a részvétel változatlan arányainak háttérében az elmúlt két évtized folyamán a kisvállalkozások körében igen nagyfokú cserélődés és ágazati átrendeződés ment végbe. Ha tehát a megélhetésben játszott szerepük nem is növekedett a rendszerváltás hajnalán sokak által prognosztizált mértékben, a gazdasági folyamatokban betöltött funkcióik és tartós munkamegosztási pozícióik mindazonáltal az idők során jelentősen átrendeződtek és a kilencvenes évek második felétől fogva többé-kevésbé stabilizálódtak. A folyamat beható elemzéséhez lásd: Laky 1997.



arra, hogy végre hozzá lehessen fogni a ház évek óta halogatott vakolásához, meg lehessen venni a hőn áhított autót, gondolni lehessen a régen vágyott tengerparti nyaralásra, apránként félre lehessen tenni a gyerek külföldi taníttatására, stb. – a pénztárca vastagságától függetlenül, kielégítetlen szükséglet mindenütt van éppen elég. Miközben egymástól olykor fényévnyi távolságra eső céljaikról gondolkodnak, egy dologban azonban a szegények és a gazdagok feltétlenül azonos platformon maradnak: ez pedig a mód, ahogyan hullámzó piaci bevételeik *szerepét* megítélik. Mert akár jelentős, akár csekély a kiszámíthatatlan ütemezésben felbukkanó üzletkötések és alkalmi megbízatások ellenértéke, arra mindenki legfeljebb az élet váratlan adományaként és egyéb forrásai *kiegészítéseként* épít – ahogyan tette azt évtizedek óta mindig is. Az efféle bevételek tehát mind megszerzésük formáját, mind rendeltetésüket tekintve élesen elkülönülnek azoktól a jövedelmektől, amelyekkel a családok mint megélhetésük *rendszeres* forrásaival és többé-kevésbé biztosnak tekinthető *alapjával* számolnak. Ebből a szempontból a spontán piacosodás pénzkereseti lehetőségekben minden korábbinál gazdagabb kínálatot nyújtó informális szektora mindmáig „másodlagos” gazdaság maradt.

A jövedelmet hozó formális és informális tevékenységformák rendszereken átívelő tartós funkcionális elkülönülését, illetve a hozzájuk kapcsolódó általános beállítódások lenyomatát fedezhetjük fel abban, hogy a bővülő mértékű bekapcsolódás ellenére, a lakosság megélhetésében a piaci jövedelmeknek ma sincs nagyobb súlya, mint a rendszerváltás kezdetén, sőt, valójában már azt megelőzően<sup>71</sup> volt. Mint a 2. *táblázat* harmadik és negyedik oszlopában láthatjuk, a spontán piaci részvételből származó bevételek hozzájárulásának mértéke a kilencvenes évek eleje óta – némi kilengések mellett ugyan, de – nagyjából változatlan: a háztartások éves költségvetésének 20 és 30 százalék közötti részét tette és teszi ki. Ami azonban

---

<sup>71</sup> A KSH rendszerváltás előtti utolsó országos jövedelemfelvételének tanúsága szerint a mezőgazdasági önellátáson kívüli második gazdaság 1987-ben a lakosság pénzjövedelmének 27,4 százalékát tette ki (amin belül 7 százalékot képviselt a regisztrált piaci tevékenységekből származó bevételek aránya). (KSH 1990b)

a belső összetételt illeti, a hagyományok folyamatos továbbélésének újabb jelét láthatjuk abban, hogy a szinten maradás elsősorban az informális tevékenységeknek volt köszönhető. Mint láthatjuk, a formális üzleti tevékenységekből származó jövedelmek relatív súlya időközben ugyanis folyamatosan csökkent (a kezdeti évek 11-12 forintos szintjével szemben ma a jövedelmek minden 100 forintjából átlagosan 8-10 forintot hoznak a családok kasszájába)<sup>72</sup>.

Mindezt abban összegezhetjük tehát, hogy bár a spontán piacodosás révén kétségkívül bővült a piaccal kisebb vagy nagyobb mértékben érintkezésbe lépő társadalmi csoportok köre, a folyamat nem járt az intézményes kapcsolatok és szervezeti formák szaporodásával. A kreativitás, az újjátókézség, a tudás, a lelemény ma is alapjában az informális gazdaságban hajdan kimunkált gyakorlatok és az azokhoz társuló minták szolgálatában áll. A piac hétköznapi fogalma továbbra is a személyes kapcsolati hálókön, a bonyolult viszonyossági ügyletek sűrű szövédéken, valamint a gyarapodó lakás- és ingatlanvagyon kamatoztatásán nyugvó alkalmi tranzakciókat és rövid időhorizontú üzleteket takar. A részvételt pedig kevésbé a vágyak és a lehetőségek, mint inkább az immár állandósult bizonytalanság, a szervezett gazdaságba való belépés aránytalanul magas adó- és járulékköltségei, valamint – főként a szegények esetében – a megélhetés közvetlen kényszerei motiválják. Ez a piacodosás azonban nem építkező, hanem alapjában védekező jellegű: motorja nem az önállósulás törekvése, hanem a felszínen maradás küzdelme, vagy jobb esetben a lassú boldogulás reménye.

Az itt leírtak fényénél így máris hajlamosak volnánk visszavonulni: nem a lényegi vonásaiban változatlan informális piac terjeszkedésére gondoltunk, amikor a magángazdaság kiépülésétől mélyreható strukturális változásokat és az állam visszaszorítását vártuk. Ha a 2.

---

<sup>72</sup> Mint alább részletesebben lesz majd szó róla, az elmúlt években a kisvállalkozások körében erős koncentrációs és szelekciós folyamatok mentek végbe. A visszaesésnek a táblázatban látható számai valószínűleg elsődlegesen ezeknek a folyamatoknak a hatását tükrözik. (A vállalkozás alapításának és/vagy megszüntetésének közelebbi személyes motívumai felől a TÁRKI-felvételek kérdőívei nem tájékozódnak, így ezen a ponton legfeljebb a makrogazdasági változásokkal való sztochasztikus kapcsolat regisztrálására szorítkozhatunk.)

*táblázat* utolsó oszlopának képzeletbeli letakarásával korábbi hipotézisünket most újra kellene fogalmazni, akkor azt körülbelül így revideálnánk: immár tudván tudva, hogy a spontán piacodosás folyamata mindezidáig legfeljebb a háztartások negyede számára szolgálhatta a tartós anyagi önállóság alapjainak megteremtését, a többség esetében viszont csak a kiegészítő bevételek szinten tartására és esetleg a kiesett keresetek pótlására lehetett elég, önmagában a piaci részvétel bővülésétől nemigen remélhetjük a jövedelmek lényegi átrendeződését és az állami források jelentős súlyvesztését. Sőt, ha látóköreinkbe beemeljük azt az alatt behatóan elemzendő tény is, hogy a megélhetés forrásai között az idők folyamán egyértelműen megcsappant a rendszeres munkavállalásból származó keresetek jelentősége (igaz, *összhatásában* a csökkenés – mint láthatjuk – viszonylag mérsékelt, a kilencvenes évek elejéhez képest 3-4 százalékos volt<sup>73</sup>), akkor akár a kompenzatorikus szociális jövedelmek szerény növekedésére is számítanánk.

---

<sup>73</sup> Még ha a hatvanezres segédmunkási minimálbér és a milliós menedzseri javadalmazás különbségeit az átlagolás szükségképpen egybemossa is, a kereseteknek a családi összjövedelmen belüli 3-4 százalékos súlyvesztése első pillantásra meglepően alacsonynak tűnik. Hiszen számításba véve egyfelől a foglalkoztatásnak a kilencvenes évek eleje óta bekövetkezett jelentős visszaesését, másfelől azt a tény, hogy a reálbérek évek óta tartó emelkedése ellenére, az állásban lévők háromnegyedének havi keresménye mindmáig nem éri el a minimálbér kétszeresét, mindennapi benyomásaink alapján ennél jóval erősebb csökkenést várnánk. Valójában érzékeink sem csalnak, de ugyanakkor az adatok is helytállóak. Mert bár a rendszerváltás kezdetéhez képest ma ténylegesen mintegy 15 százalékkal alacsonyabb azoknak a háztartásoknak a száma, amelyek egy vagy több tagjuk rendszeres fizetésével kalkulálhatnak, a munkahelyről származó jövedelmek átlagának az összjövedelem emelkedését messze meghaladó ütemű növekedése ezt a hatást gyakorlatilag semlegesíti. (Míg 1992 és 2005 között a folyó áron számított lakossági összjövedelem négy és félszeresére emelkedett, addig ugyanezen időszak alatt a növekedés mértéke a bérek/fizetések esetében hat és félszeres volt.)

Az már más kérdés, hogy a piacfejlődés megnyugtató dinamikájának indikátoraiként értelmezett országos átlagok hátterében a társadalom rendies szegmentálódásának távolról sem megnyugtató folyamatai zajlanak – a mindennapi tapasztalataira hagyatkozó közember márpedig elsősorban ez utóbbiakat érzékeli. A pontos számok ismerete nélkül is világos számára, hogy az elmúlt másfél évtized során a különböző munkák javadalmazása között akkorára nőtt a távolság, mintha végzőik nemcsak hogy nem egyazon ország lakói volnának, de éppenséggel évről évre egyre távolabbra „költöznének” egymástól. És e benyomásában megint csak igaza van: a munkaügyi statisztikák ugyanis valóban földrajzilag és gazdaságilag egymástól egyre távolabb eső országokhoz hasonlítják a rendszeres munkaviszonyban álló munkavállalók legjobban és legrosszabbul fizetett csoportjainak kereseti adatait. (Míg a keresetek alsó decilisének átlaga 1992-ben Pakisztán, 2004-ben a Fülöp szigetek egy főre jutó GDP-jének felelt meg, addig ezzel egy időben a felső tizedbe tartozók kezdetben Törökország fejlettségi mutatójával megegyező átlaga mára a világ egyik leggazdagabb turistaparadicsomába, a Karib-tengeri Barbados szigetére „tette át a székhelyét” – és ezzel a két csoport átlagának egykor nyolcszoros szorzója napjainkra tizenkétszeresre ugrott.) (United Nations 2005; TÁRKI MHP–M felvételek)

Túl a stabil munkahellyel rendelkezők viszonylag privilegizált csoportján *belüli* egyenlőtlenségek ilyen mértékű

Azt azonban mindezzel együtt is némi tanácstalansággal vesszük tudomásul, hogy a jóléti ellátások a rendszerváltás óta nemhogy relatíve súlytalanabbakká váltak volna, de éppenséggel a háztartási költségvetések *legdinamikusabban* növekvő forrásának bizonyultak. Márpedig az arányszámok egyértelmű trendet rajzolnak ki. Mint az adatokból láthatjuk, függetlenül a gazdaság mindenkori állapotától és az éppen hatalmon lévő kormányok gazdaságpolitikai céljaitól, a lakosság napi megélhetését szolgáló pénzjövedelmek között az újraelosztásból származó bevételek részaránya az elmúlt másfél évtized során folyamatosan és töretlenül *emelkedett*. De a trendnek nemcsak az iránya, hanem a *meredeksége* is figyelemreméltó: a KSH 1987-re vonatkozó országos jövedelemfelvételének megfelelő mutatójával egybevetve (KSH 1990b), a kérdéses pénzösszegek részaránya a magántulajdonon nyugvó piacgazdaság kiépítésének lezárultával ma *több, mint kétszer* akkora, mint húsz évvel ezelőtt, az állampárt megingófélben lévő hatalmát stabilizálni hivatott késő Kádár-kori túlelosztás idején volt<sup>74</sup> (az egykori 24 százalékkal szemben napjainkban 50 százalékos<sup>75</sup>).

---

felduzzadásán, nap nap utáni tapasztalatok forrása az a nem kevésbé drámai fejlemény is, hogy mindeközben viharos sebességgel távolodtak el egymástól és záródnak önmagukba a munkaerő-piac hovatovább kasztszerűen elkülönülő szegmensei. Jól tudjuk: az egyik végpontról, a mélyszegénységgel és teljes kirekesztettséggel járó többedik generációs tartós munkanélküliség társadalom alatti léthelyzetéből gyakorlatilag nincs kilépés; a másik végpontra, a magas beosztással, másodállással, vállalkozói haszonnal és tiszteletdíjas bizottsági tagságokkal gazdagon körülpárnázott pozíciók exkluzív klubjába viszont nemigen van belépés. – Mindezt számításba véve, csak megerősíthetjük: a laikus „kívülállók” antennái eléggé jól működnek, amikor a számokban mérhető és a maguk szintjén megfellebbezhetetlenül igaz fejlődés-mutatók háttérben a társadalom „többszörösen halmozott” kettészakadásának jeleit érzékelik. (Bakonyi – Hann – Karácsony 2006; Lengyel L. 2006; Lányi A. 2006) (A munka világának itt egyelőre csak a legfőbb törésvonalakat felvillantó többszörös szegmentálódásáról és a sokrétű következményekről a továbbiakban még részletesen szó lesz.)

<sup>74</sup> Az emelkedés több mint kétszeres mértékére vonatkozó mutatót annyiban némi óvatossággal kell kezelnünk, hogy míg a KSH itt hivatkozott jövedelemfelvételéből készült kiadványban ún. makrósított jövedelemadatok szerepelnek (azaz, a háztartási kérdőívekből származó információkat a feldolgozás során a makro-statisztikák „hitelesebbnek” elfogadott jövedelemfelhasználási és fogyasztási adatainak megfelelően korrigálták), addig a TÁRKI-felvételek adatsorai hasonló kiigazításokat nem tartalmaznak. Az elemzések azt mutatják, hogy a „makrósítás” a megkérdezésen alapuló számításokhoz képest egyrészt a lakossági összjövedelmet mintegy egyharmaddal növeli meg, másrészt annak belső szerkezetét tekintve felnagyítja a piaci, és kisebbsíti az újraelosztási forrásokból származó jövedelemtétel súlyát. (A kiigazításokról, illetve a makro- és mikro-szintű adatok összhangba hozatalának következményeiről lásd: Kolosi – Bedekovics – Szívós 1998; Szalai J. 2003)

<sup>75</sup> Nagyrészt az előző lábjegyzetben már említett „makrósítás” következményének tudható be, hogy a jóléti újraelosztásból származó jövedelmek itt bemutatott arányai jelentős mértékben – mintegy 13–23 százalékkal – magasabbak az 1. táblázat utolsó sorában szereplő adatoknál, és a kirajzolódó trendekben is mutatkozik némi

Ez annál is váratlanabb fejlemény, mert szögesen ellene mond a legkülönbözőbb politikai erők által a nyolcvanas évek második felétől folyamatosan és egyöntetűen képviselt – korábban már bemutatott – álláspontnak, miszerint az állami újraelosztás gyors és radikális visszaszorítása a piaci átalakulás sikerének elsőrendű záloga. Mindazonáltal az idáig vezető út kezdetére, a kilencvenes évek elején lökésszerűen bekövetkezett súlyponteltolódásra még könnyen találunk magyarázatot: a transzformációs válság súlyos társadalmi megrázkódtatásainak kezelése nemcsak nálunk, de a régió más országaiban is kikényszerítette, hogy az állam időlegesen jelentékenyen kiterjesztett elosztáspolitikával ellensúlyozza a munkanélküliség drámai növekedését, a gyors (olykor vágatató) infláció kiváltotta széleskörű elszegényedést és a lakosság hagyományos jövedelemszerzési forrásainak általános szétzilálódását. Csakhogy e magyarázattal már a Bokros-csomag bevezetését követő 1996-os év adatsorára is egy kissé meghökkenve tekintünk, hiszen a megszorítási kísérletet éppen a korábbi években túlszaladt állami költekezés megfékezésének szándéka vezette. Márpedig a törekvést alapcéljánál látszik megkérdőjelezni a jóléti kiadások megtorpanás nélküli további terjeszkedése. Végképp elbizonytalanodunk azonban, ha az elmúlt tíz év adataira nézünk. Azok értelmezésében ugyanis a gazdasági megingás vagy az átmenetileg felerősödő társadalmi konfliktusok magyarázat-darabkáival már semmiképp nem jutunk előbbre. Hiszen ez a tíz esztendő a stabilizálódás, a tartós gazdasági növekedés és az életszínvonal jelentős javulásának időszaka volt – az emelkedés korábbi trendje mindennek ellenére folytatódott. Bármilyen zavarba ejtő is, a számok láttán így mégsem igen juthatunk másra, mint annak belátására, hogy a kiépült piaci viszonyok közepette a mai magyar

---

eltérés. (Mint láttuk, a makro-számítások a jóléti jövedelmek arányának enyhe csökkenését, majd stagnálását jelezték, míg a háztartási felvételekből azok növekedése látszik.) Mindez azonban nem „kétféle valóság”, hanem *kétféle megközelítés* produktuma. A makro-statisztikai számítások ugyanis a „pénzbeni ellátások” aggregált kategóriáját egyrészt a „jóléti újraelosztásból származó jövedelmek” itt használt fogalmánál szűkebben értelmezik, másrészt a részadatokat rendszeresen az állami költségvetésről szóló beszámolókhöz „korrigálják”. (Erről részletebben lásd: Szalai J. 2003; Ajtorjai – Havasi 2004)

társadalomnak szemlátomást *nagyobb* szüksége van az állam újraelosztó szerepére, mint bármikor korábban – napjainkban ugyanis a családi jövedelmek minden *második* forintja a jóléti redistribúció csatornáin keresztül kerül a háztartások kasszájába<sup>76</sup>.

A jelek tehát arra vallanak, hogy a piac tényerése és az állam költekezési hajlandósága között fordított mozgást tételező elgondolásunkat radikális revízió alá kell vennünk: legalábbis a háztartások gazdálkodása felől tekintve, az összefüggést *nem létezőnek* kell nyilvánítanunk. Úgy tűnik ugyanis, hogy a jóléti kiadásoknak a lakosság megélhetésében játszott növekvő szerepét nem indokolhatjuk *egyetlen klasszikus piaci szemponttal sem*. A mutatószámok emelkedését nem hozhatjuk összefüggésbe sem a gazdaság változó általános állapotával, sem a piaci részvétel mindenkori mértékével, sem a pénzkereseti lehetőségek szűkülő vagy bővülő kínálatával, sem a jövedelmek reálértékének változásával, sem az életszínvonal hullámzásával – de még az állam szociális célú újraelosztási intervencióit hagyományosan motiváló legfontosabb tényezőkkel, a szegénység méretével vagy a jövedelmi egyenlőtlenségek mindenkori alakulásával sem.<sup>77</sup>

A jelenség kulcsát így máshol kell keresnünk. Ebben talán segítségünkre lehet, ha kilépünk a klasszikus közgazdaságtan premisszáin nyugvó gazdaságpolitikai összefüggések köréből, és figyelmünket a piacosodásnak azokra a „nem-nyugatos” társadalmi vonásaira összpontosítjuk, amelyek kezdetben csupán az átalakulás zavaró, ám elkerülhetetlen átmeneti kísérőjelenségének tűntek, de jócskán rácsafolva a várakozásokra, tartósan fennmaradnak, sőt,

---

<sup>76</sup> A jóléti újraelosztásból származó bevételek egy háztartásra vetített értéke 2005-ben kerekén 680 ezer Ft, egy főre számított átlagos összege pedig 270 ezer Ft volt. A „makróstísról” korábban mondottakra visszagondolva érdemes megjegyezni, hogy ebben a vonatkozásban a makro- illetve mikro-szintű adatállományokból származtatott átlagok között alig mutatkozik eltérés: az *1. táblázat* adataiból kiindulva, a megfelelő háztartási, illetve fejenkénti átlagok 671 ezer, illetve 266 ezer Ft-nak adódnak.

<sup>77</sup> Mindezt a TÁRKI: MHP-M-felvételek éves adatállományain elvégzett elemzések a piaci részvétel mértékére és tartalmára nézve már korábban bemutatott idősorokon túl is megerősítik. A háztartások jövedelmi adatai ugyanis visszaigazolják azt a makro-statisztikai elemzésekből ma már általánosan ismert tény, hogy az életszínvonal-mutatók, illetve a reáljövedelmek indikátorai a kilencvenes évek óta folyamatos javulnak, az abszolút szegénység körülbelül 1997 óta azonos szinten stabilizálódott, a legfelső, illetve legalsó jövedelmi tizedbe tartozó háztartások egy főre jutó jövedelmei közötti olló pedig a legnagyobbra a kilencvenes évek elejének válságéveiben nyílt, majd az amúgy nem lebecsülhető nagyságú egyenlőtlenség az évtized közepén tartósan beállt a mindmáig érvényes – 7,8-szeres szorzóérték körüli – mértékre.

*izmosodni* látszanak az immár kiépült hazai magángazdaság viszonyai között is.<sup>78</sup> Ahhoz azonban, hogy e jelenségeknek a jóléti elosztással való összefüggését kibonthassuk, tágitanunk kell a vizsgálódás látóterét. A lakosság piaci bekapcsolódásán túl, közelebbről szemügyre kell vennünk a rendszerváltásnak az eddigi elemzésekben *külsődleges adottságként* kezelt egyes intézményi folyamatait, így mindenekelőtt a tulajdonviszonyok és a munkaerő-piac szerkezetváltásának a munkavégzés formáira, valamint a foglalkoztatásra gyakorolt hatását. Mint alább igazolni igyekszem, a jóléti redisztribúció terjeszkedése a spontán, illetve intézményes piacodosás egymásra válaszoló és egymást fogva tartó mechanizmusainak *együttes következménye*. Ezért azt remélem, hogy fogaskerékszerű illeszkedésük bemutatásával, valamint az életformákat és a mindennapi életfeltételeket érintő *összjátékuk* motívumainak felfejtésével közelebb juthatunk majd a bennünket itt foglalkoztató alapkérdés megválaszolásához: azoknak a mélyen szervült strukturális viszonyoknak és a belőlük fakadó feszültségeknek az értelmezéséhez, amelyek az „államtalanítás” sikere érdekében folyvást kikényszerítik az állam tevőleges magánpiaci részvételét, mi több, anyagi hozzájárulásának mértékét mindmáig a spirális növekedés mozgáspályáján tartják.

## MEGINGOTT TÁRSADALMI STÁTUSZOK A JÓLÉTI ELLÁTÁS VÉDŐSZÁRNYAI ALATT

A posztoszocialista piacgazdaság specifikus struktúráit és működésének a klasszikus tőkés berendezkedésektől elütő sajátosságait egyre bővülő közgazdasági, politológiai és gazdaságsszociológiai irodalom tárgyalja. Építve a felhalmozott gazdag ismeretanyagra<sup>79</sup>, az itt

---

<sup>78</sup> Bár egyre világosabban érzékeljük, rendszerszerűen egyelőre kevésbé tudjuk leírni azokat a *nem átmeneti jellegű* különbségeket, amelyek a közép-kelet-európai volt szocialista országok helyén mára, az átalakulás végére létrejött formációt *strukturális jegyeiben* különböztetik meg „a” Nyugat tőkés társadalmaitól. A probléma egyre inkább „a levegőben van”, amit a tárgyban született munkák szaporodó száma is jelez. Ismereteim szerint a kérdéskörrel a legátfogóbb igényrel eddig a Kovács János Mátyás által szerkesztett *A zárva várt Nyugat* című kötet foglalkozott. (Kovács J. 2002)

<sup>79</sup> A gazdag irodalomból az itt következőkhöz különösen sokat merítettem a következő munkákból: Offe 1996;

következőkben a kérdéskörnek csupán két vetületére szeretnék részletesebben kitérni. Egyrészt igyekszem áttekinteni a foglalkoztatás nagymérvű összezsugorodásának azokat a következményeit, amelyek a *munkavégzési formák* és a *társadalmi státusz* közötti megfelelés tömeges és tartós megbillenésében mutatkoznak, másrészt megkísérlem körvonalazni a jóléti újraelosztás ama újabb funkcióit, amelyeket az elmúlt másfél évtized során a *státusz-vesztéssel szembeni állami védelem* felerősítéséért és intézményes körülbástyázásáért folytatott kiterjedt társadalmi küzdelmek hívtak életre.

Ahogy alább bemutatom majd, a formális gazdaság kínálta munkavállalás lehetőségeinek a rendszerváltás kezdete óta tartó szűkülésével nemcsak, sőt, nem is elsősorban a megélhetés anyagi feltételei kérdőjeleződtek meg, hanem mindenekelőtt széles rétegek *társadalmi tagságának* fundamentuma került veszélybe. A tömeges veszélyeztetettségre válaszul, önvédelmi reflexektől és a második gazdaság hagyományaitól vezérelt széleskörű érdekvédelmi mozgalom bontakozott ki az erodálódott státuszoknak a jóléti elosztás „újradefiniált” elvein nyugvó megerősítéséért. Bár a küzdelem a felszínen mindegyre a redistribúcióból való anyagi részesedésért folyik, a valóságos tét – mint arról korábban volt már szó – elsősorban az *állampolgáriság új szociális tartalmának* az új piaci pozíciókhoz igazodó spontán kimunkálása, közelebbről: az állam birtokbavétele a piacosodás által kikezdett társadalmi státuszok „helyreállítására” és szavatolására.

Közismert, hogy az átalakulás egyik legdrámaibb jelensége a szervezett gazdaság munkahelyeinek tömeges összeomlása volt. 1989 és 1996 között kerekén másfél millió munkahely szűnt meg, és ezzel alig hét év leforgása alatt a foglalkoztatási lehetőségek közel 30 százaléka tűnt el a föld színéről.<sup>80</sup> A témakörben készült részletes elemzésekből világosan

---

Greskovits 1999; Kolodko 2000; Sztompka 2000; Kochanowicz 2001; McFaul 2002; Kornai 2005.

<sup>80</sup> A folyamat beható elemzését és részletező adatsorait lásd: Laky 1996.



körvonalazódik,<sup>81</sup> hogy a gazdaságban lekötött élőmunka e példátlan méretű leértékelődését igazában a rendszerváltás három egymástól független alapfolyamatának *interferenciája* okozta. Időben ugyanis egybeesett és hatásaiban kumulálódott egyrészt a *szocialista kötelező foglalkoztatás* politikai és jogi kereteinek összeomlása, másrészt a *gazdasági szerkezetváltás* kényszerszerű, harmadrészt a munkahelystruktúrájának a *tulajdonviszonyok* gyors és radikális átrendeződésével összefüggő mély átalakulása. Bár nem tudjuk, és ma már talán értelmetlen is felvetni, hogy a kezdetek kezdetén e tényezők egyikének vagy másikának hatását mennyire lehetett volna csillapítani vagy legalább időben elnyújtani, annyi bizonyosnak látszik, hogy interferenciájuk eredményeként, továbbá a kilencvenes évek közepétől immár saját önmozgásától is hajtva, a munkahelyek számbeli fogyatkozása a transzformáció egyszeri sokkhatásának elmúltával is folytatódott. A munkaerő-piaci összefoglalókból az is kiolvasható, hogy a különböző állami szerveknek a folyamat fékezésének szándékával fogantatosított intézkedései (a foglalkoztatást serkentő különböző ösztönzők bevezetése, új munkahelyek létesítését célzó projektek indítása, az elhelyezkedést segítő átképző programok szervezése, az adó- és járuléktérhek mérséklését szolgáló kedvezmények és kivételek mind szélesebb körű eseti adományozása, stb.) hatásukban igencsak erőtlennek bizonyultak, sőt, az ötletszerű beavatkozások nem egy esetben inkább csak rontottak a helyzeten, és újabb feszültségeknek adtak tápot.<sup>82</sup>

A szerkezetváltás nehezen kiheverhető következményein túl, nem kis részben a mindenkori kormányok egymásra hagyományozott gyenge foglalkoztatáspolitikai teljesítménye tükröződik abban a meglehetősen lehangoló fejleményben, hogy 2005 végéig a munkahelyek

---

<sup>81</sup> A rendkívül gazdag irodalomból lásd mindenekelőtt: Ferge 1991a; Köllő 1993; Tímár 1994; Neumann 1997; Gábor R. 1998; Galasi – Lázár – Nagy 1999; Laky 1999a; Kertesi – Köllő 2001; Fazekas 2003.

<sup>82</sup> Példaként említhető a kétes kimenetelű közmunka-programok története (Fazekas 2003), vagy a fogyatékosok foglalkoztatását elősegítő támogatási rendszer körül 2005 őszén kibörtant botrányok krónikája (ennek részleteiről lásd: Sullerné 2006).

száma az 1996-os mélyponthoz képest alig 300 ezer fővel gyarapodott – más szóval, az évek óta tartó gazdasági növekedés kínálta kedvező feltételek ellenére, az egykori veszteségnek nagyvonalúan számítva is legfeljebb az egyötödét sikerült „visszanyerni”. E módfelett szerény eredményt már csak azért sem lehet pusztán a körülmények és az átalakulás kényszereinek számlájára írni, mert hasonló „körülmények” és „kényszerek” között a régió más országai a munkahelyek megvédése és/vagy újratehermentése szempontjából szemlátomást jóval előttünk járnak. A 2003-ra rendelkezésre álló összehasonlítható adatok szerint Magyarország mind a foglalkoztatottság szintjét, mind az elszenvedett veszteségek visszapótlásának mértékét tekintve az Európai Unióhoz újonnan csatlakozott nyolc volt szocialista ország rangsorának a végén kullog: a hazai 48 százalékos foglalkoztatási ráta alig valamivel előzi meg Lengyelországnak a poszt szocialista régióban legalacsonyabbnak számító 45 százalékos mutatóját,<sup>83</sup> az 1989-hez képest még mindig 25 százalékosnak adódó hazai veszteség mértékénél pedig csak a 29 százalékos észt adat mutatkozik kedvezőtlenebbnek (a nyolc ország átlagában a munkahelyek száma 2003-ban már csak 19 százalékkal maradt alatta az 1989-esnek).<sup>84</sup>

Bár a háttérben munkáló legfontosabb tényezőket illetően a nézetek a kérdéssel foglalkozó szakemberek körében is megoszlanak, a foglalkoztatás kedvezőtlen hazai alakulását többen a magánosítás során a tőke és a munka között létrejött sajátos „helycsere” részének látják.<sup>85</sup> Érvelésük szerint a nagyszámú ipari és mezőgazdasági munkahely „beáldozása” volt az

---

<sup>83</sup> Az egybevetésnél figyelembe kell vennünk, hogy a paraszti magángazdaságok nagy súlyának és „különutas” gazdaságpolitikájának betudhatóan, Lengyelország foglalkoztatottsági szintje az államszocializmus éveiben is jóval alatta maradt a régió többi országáénak: 1989-ben mindössze 52,7 százalékos volt (amikor a megfelelő magyarországi mutató még 63,8-as szinten állt.) Ebben az értelemben a mai alacsony lengyel foglalkoztatottsági ráta inkább a tradíciók, mint a rendszerváltás terméke, amit jól mutat, hogy 7,8 százalékpontos relatív veszteségével ma Lengyelország a nyolc ország rangsorának élén van (csak összehasonlításképpen: a visszapótlások utáni hazai veszteség ennek több mint kétszerese, 16,1 százalékpontos).

<sup>84</sup> A számítások forrása az ENSZ foglalkoztatási adattárának foglalkoztatási adatsora. (UNECE 2005)

<sup>85</sup> Óvatos fogalmazásban ezt az álláspontot képviseli Harcsa István, Kovách Imre és Szelényi Iván a privatizációnak a falusi társadalomra gyakorolt hatását elemző írásukban (Harcsa – Kovách – Szelényi 1994), és ugyanerre jut Laky Teréz is, amikor Neumann Lászlóval és Boda Dorottyaival közösen írott könyvük zárófejezetében azokat a döntési

ár, amelyet Magyarország a mély átalakulási válság rövid időn belüli és sikeres meghaladásáért fizetett, amikor a talpra állás stratégiai irányának az állami vagyon gyors és radikális privatizációját választotta.<sup>86</sup> Kétségtelen tény, hogy a tulajdonviszonyok átformálásának sebességében és kiterjedtségében Magyarország egy évtizeden át a posztszocialista régió éllovasa volt. A privatizáció törzsét jelentő folyamat, az egykori szocialista nagyvállalatok átalakítása, majd áruba bocsátása 1996-97-ig jórészt lezajlott. Az intenzív és gyors „végkiárusításnak”<sup>87</sup> nem kis szerepe volt abban, hogy a rendszerváltás kezdetét jellemző mintegy 35 százalékos részesedési arányhoz képest az ezredfordulóra már az összes regisztrált gazdasági szervezet 93 százaléka magánkézen volt, és ezzel a tulajdoni átalakulás első meghatározó szakasza, az állami tulajdon magánkézbe adása lényegében le is zárult. Nincs okunk kételkedni a gazdasági elemzők többségének értékelésében, miszerint a kivételesen gyors hazai privatizációnak valóban meghatározó szerepe volt abban, hogy az átalakulás legnagyobb megpróbáltatásokkal járó válságperiódusa Magyarországon viszonylag rövid néhány évre korlátozódott, és a transzformáció megrázkódtatásai kevésbé mélyek voltak, mint a régió legtöbb országában (a munkanélküliségi ráta vagy az éves infláció mértéke a mélyponton is alatta maradt a posztszocialista régió hajdani átlagának) (Bunce 1999). Az érvelőknek valószínűleg igazuk van abban is, hogy a gyors és közel teljes körű magánosítás máig szóló pozitív hatásai között kell elkönyvelnünk a gazdaság teljesítőképességének ugrásszerű javulását, az éves GDP viszonylag kiegyensúlyozott növekedését, valamint az országnak a beáramló külföldi tőke tartósan magas

---

kényszerpályákat és szemléleti elfogódottságokat veszi bonckés alá, amelyek a privatizáció fő ágenseinek a foglalkoztatási következményekkel szembeni érzéketlenségét magyarázzák. (Laky 1999b)

<sup>86</sup> Hogy volt-e választási lehetőség, és ha igen, akkor az valóban a szélsőig kiélezett vagylagos elköteleződést jelentett-e a tulajdonviszonyok átalakítása és a munkahelyek védelme között – mindez ma már aligha tisztázható, és az időben vissza nem forgatható mai fejlemények szempontjából bizonyos fokig irreleváns is.

<sup>87</sup> A plasztikus metaforát Laki Mihálytól kölcsönöztem, aki a privatizáció első tapasztalatairól írott tanulmányában az államnak a potenciális vevőkkel szembeni viselkedését a bezárni készülő New York-i üzletek végkiárusítási gyakorlatához hasonlította. (Laki 1993)

arányával mérhető vitathatatlan piaci vonzerejét. (Voszka 1998; Tóth M. és munkatársai 2003; Báger – Kovács Á. 2004, 27-37. old.; Kornai 2005)

A foglalkoztatási lehetőségek felől nézve, a sikerlista azonban már távolról sem ilyen egyértelmű. Az átalakítás vezérelvéül választott szempontok<sup>88</sup> alapulvételével végrehajtott privatizáció következtében ugyanis Magyarországon olyan tulajdoni szerkezet jött létre, amely vagy egy évtizede erősen fékezi a foglalkoztatás növelését, és amely ugyanakkor nem elhanyagolható tényezőjévé vált a munkahelyteremtést jóléti ellátásokkal helyettesítő állami elosztáspolitikára hovatovább a résztvevő felek *mindegyikét* súlyosan paralizáló csapdahelyzetének. A csapdahelyzet közelebbi természetének felfejtéséhez a kilencvenes évek végére kirajzolódott és immár hosszú távra *adottnak* tekinthető tulajdoni struktúra két specifikus vonását érdemes kiemelnünk: a *külföldi tulajdon* kiugróan magas arányát, illetve a *mikro- és kisvállalkozások* elsőprő túlsúlyát.<sup>89</sup> Mert ahogy alább igyekszem bemutatni, e két domináns forma más és más okokból eredező, ám következményeiben összegződő alacsony foglalkoztatási képessége szorosan összefügg az állam immár feltartóztathatatlannak tűnő újbóli terjeszkedésével (és persze megfordítva: az újból hatalmasra duzzadt állam működtetésének tetemes bevételi igénye fontos szerepet játszik az alacsony foglalkoztatási képességű tulajdoni szerkezet konzerválásában).

Mint az ma már jól ismert, a privatizációval beáramló külföldi tőke szemében a magyar piac vonzerejét mindenekelőtt a vagyoni gyors eladásában érdekelt állam által kínált jelentős

---

<sup>88</sup> E szempontok közül a legfőbb prioritást az állami tulajdon gyors és radikális visszaszorításának *idődimenziója* és a magánosítás szigorúan *tranzakcionális* felfogása élvezte. Azaz, az elsődleges cél maga a minél előbb és minél teljesebb körben megvalósítandó tulajdonváltás volt, amelynek azonban kizárólagos formája csak a mégoly csekély ellenérték fejében lebonyolított *adásvétel* lehetett. Mint többen kimutatták, e két prioritási elv szinte önjáró módon szavatolta a külföldi tőke villámsebességű térhódítását a volt szocialista nagyvállalti szektorban, illetőleg a kis tőkeerővel rendelkező kistulajdonosok százezreinek nem kevésbé sebes megjelenését a hazai fogyasztást szolgáló termékek és szolgáltatások piacán. (Laki 1993; Voszka 1997; Báger – Kovács 2004, 41-46. old.)

<sup>89</sup> A tulajdoni eloszlást tekintve, e két komponens részesedési aránya nemcsak a régió belüli összevetésben, de szélesebb nemzetközi összehasonlításban is kiugróan magas. (Kádár – Markovszky 2002; Tóth Máté és munkatársai 2003; Báger – Kovács 2004)

kedvezmények, a gazdaság szakmai, szellemi és intézményi infrastruktúrája, valamint a kivételesen kedvező vételárak képviselték. Ugyanakkor, részben talán a hazai kínálatnak az olcsóbb keleti és dél-ázsiai munkaerőhöz mért magas ára, részben képzettségi hiányosságai miatt, a külföldi vásárlók kifejezett érdektelenséget mutattak az élőmunka-igényes üzletek iránt, és betelepülésük után sem igen láttak a helyi foglalkoztatás bővítéséhez.<sup>90</sup> Így azután amennyire a külföldi tulajdon meghatározó aránya Magyarország számára mindmáig tartós előnyt biztosít a termelékenység, a kivitel vagy a gazdaság kiegyensúlyozott növekedése szempontjából, annyira problematikus következményekkel és nehezen mozdítható kötöttségekkel jár a foglalkoztatás és a munkahelyteremtés nézőpontjából. A számok csekély módosulása mellett az előnyök és hátrányok mérlege napjainkban is nagyjából úgy fest, ahogyan azt Laky Teréz néhány évvel ezelőtt összefoglalta:

„A külföldi tőke szerepe jelentős a gazdaságban: a hazai vállalati vagyon mintegy 40 %-a külföldi befektetők tulajdonában van; a külföldi érdekeltségű vállalatok adják a hozzáadott érték mintegy felét, a beruházások 57 %-át. ... A gazdaság működése, modernizálása szempontjából meghatározó külföldi tőkebefektetés azonban – a gyakori feltételezésekkel ellentétben – csak viszonylag szerény hatású a (közvetlen) foglalkoztatásban: ... 1999-ben (ez a rendelkezésre álló utolsó adat) ... az összes kereső 15 %-át [foglalkoztatta].” (Laky 2001, 37-38. old.)

Ha a külföldi tőkét a foglalkoztatás iránti közöny, akkor a hazai vállalkozások többségét viszont a tartós tőke- és forráshiánnyal összefüggő szerény méretek, illetve felvevőképességük ebből fakadó korlátai gátolják abban, hogy a munkahelyek visszapótlásának aktív szereplőivé váljanak. Mint ismeretes, a gazdaság tulajdoni szerkezetének átalakulása igen sajátos, nehezen

---

<sup>90</sup> Mint azt kitűnő tanulmányában Boda Dorottya részletesen és meggyőzően kimutatja, a külföldi befektetők érdektelensége, a hazai privatizátoroknak az eladás felgyorsítására koncentráló tárgyalási politikája, valamint az állami ellenőrzés erőtlensége egyaránt szerepet játszott abban, hogy a munkaerő megtartása vagy – *horribile dictu* – a foglalkoztatottak létszámának bővítése alig szerepelt a kilencvenes évek folyamán megkötött eladási szerződésekben, s ha szerepelt is, a vállalatok betartását utóbb alig ellenőrizték, s ha ellenőrizték is, a mulasztásokat sohasem szankcionálták. (Boda 1999)

mozduló és „foghíjas” vállalati méret-struktúrát eredményezett: a tömeges foglalkoztatást biztosító (1000 főnél nagyobb létszámú) nagyvállalatok a munkáltatóknak mindössze 0,3 százalékát teszik ki, ugyanakkor a működő gazdasági szervezetek 96 százalékát a 10 főnél kevesebb alkalmazottal dolgozó mikrovállalkozások adják (közel kétharmaduknak ráadásul egyetlen foglalkoztatottja sincs). Ez utóbbi szervezeti forma munkahelyteremtő képességét így egyszerűen a számosságának köszönheti: a foglalkoztatási szempontból „üres” mikrovállalkozások dominanciája ellenére, tömeges jelenlétüknel fogva ma a mikro- és kisvállalkozások biztosítják az országban fellelhető foglalkoztatási lehetőségek közel 60 százalékát. (Laky és munkatársai 2005)

A száraz statisztikai tényeket az élet nyelvére átültetve, mindez azt jelenti, hogy az ezredfordulóra nagyjából stabilizálódott hazai tulajdonviszonyok közepette éles hasadás állt elő a tőke és a munka között, ezzel pedig markánsan széttartó pályákra kerültek a *munkavégzés piaci intézményesülésének* lehetőségei. Hiszen ott összpontosulnak a források, ott kiugró a termelékenység és ott nagy az exportteljesítmény<sup>91</sup> – a döntően külföldi, illetve vegyes tulajdonban lévő nagyvállalati szektorban –, ahol a foglalkoztatottaknak alig egynegyede dolgozik, és ott nagy a munkahelyek kínálata – a mini-szervezetek milliós táborában –, ahol fenntarthatóságukra folyvást alig-alig kivédhető veszélyek leselkednek<sup>92</sup>. A hasadás ráadásul a belátható idő távlatában végérvényesnek látszik: a termelőszervezetek két világa között sem a

---

<sup>91</sup> A 250 főnél nagyobb létszámmal működő vállalkozásokban összpontosul a gazdaság összes saját tőkeértékének 74 százaléka; ők adják a kivitel 84 százalékát, és ők hozzák létre az éves GDP 64 százalékát. Összehasonlításképpen, az 50 főnél kevesebb embert foglalkoztató vállalkozások megfelelő mutatói rendre: 14, 5 és 20 százalék. (Az adatok 2003-ra vonatkoznak). (Kállay – Köhegyi – Kissné – Maszlag 2005)

<sup>92</sup> A mikro- és kisvállalkozások feje felett Damoklész kardjaként mindegyre ott lóg a megszűnés veszélye. Az üzlet fenntarthatóságát a források krónikus hiányán túl nehezen kalkulálható tényezők hosszú sora teszi újra meg újra kérdésessé (amelyeknek távolról sem teljes listája a számukra lényegében kizárólagos terepül kínáló hazai piac borulékonyaságától a folyamatosan változó adó- és járulékszabályokon, a pénzügyi helyzetüket gyakran élére állító fizetési sorbanálláson és a pályázati rendszerek kiszámíthatatlanságain át a kis mérettel szorosan összefüggő szervezeti bizonytalanságokig terjed). Ezt meggondolva, aligha csodálkozhatunk azon, hogy 2005 elején a mikrovállalkozások 68 százaléka állt csődeljárás, felszámolás vagy végelszámolás alatt, és a megfelelő arány még a kérdéses körben nagyobbban számító 40-49 fős kisvállalkozások körében is 10 százalékos volt. (Kállay – Köhegyi – Kissné – Maszlag 2005)

tőkeáramlás<sup>93</sup>, sem a munkaerő mozgása nemigen teremt hidat,<sup>94</sup> a középvállalkozásokat felpezsdítő és egyúttal tudatosan foglalkoztatás-barát piaci környezet kialakításának állami kezdeményezéséhez pedig egyelőre az akarat is hiányzik<sup>95</sup>, a szükséges gazdaságpolitikai eszközök kimunkátlanságáról és a források krónikus hiányáról már nem is szólva. A munkavállalók szemszögéből nézve, mindez a munkaerő-piaci pozíciók és a munkavégzés feltételeinek markáns szegmentálódását hozta magával: a mai felnőtt társadalomnak ugyanis csak egy igen szűk kisebbsége (a munkaképes korúak közül ma nagyjából minden nyolcadik ember) tudhat maga mögött biztonságos intézményi háttérrel, kalkulálható munkahelyi előmeneteli viszonyokat, és építhet ki többé-kevésbé tartós munkakapcsolatokat ott, ahová napi munkája köti. A nagy többség számára mindez elérhetetlen privilégium: ha egyáltalán szerződéses

---

<sup>93</sup> Bár könyvének megjelenése óta az okok részben változtak, a nagyságrendeket illetően ma is érvényes Laki Mihály 1998-as megfigyelése arról, hogy a mikro- és kisvállalkozások elsöprő többségének alapvető célkitűzése a megszerzett szerény piaci pozíciók megtartása. (Laki 1998) Ritka kivételektől eltekintve, ezek a kis szervezetek tartózkodnak a kockázatosnak tartott hitelfelvételektől, nem törekednek sem a tőkéjük, sem a foglalkoztatott létszám növelésére, és nemigen lépik át a számukra biztonságos(abb)nak tűnő hazai piac határait. (Hegyi – Kassai 2004) Ilyen körülmények között a közép- és nagyvállalati „fogóhíj” kipótlása aligha várható a mégoly (kis)vállalkozás-barát állami gazdaságpolitikától; ez utóbbi célt inkább a foglalkoztatásban érdekelt külföldi tőkebefektetők közvetlen invitálása (és megtartása) szolgálhatja.

<sup>94</sup> Bár a munkahelyváltoztatásokról nem rendelkezünk szektorok és vállalat-méret szerinti adatokkal, közvetve mégis a fenti állítást támasztják alá a különböző gazdasági ágakban különböző szervezeti formák között dolgozók létszámának meglepő állandóságáról tanúskodó munkaügyi adatsorok. (KSH 2005)

<sup>95</sup> A döntően magyar kézen lévő középvállalkozások tulajdonosainak üzleti terveiben minden jel szerint előkelő helyen állnak a foglalkoztatási szempontok. A statisztikai indikátorokon túl ezt támasztják alá a hazai közép- és nagyvállalkozók körében nemrégiben végzett kutatásunk tapasztalatai is. Interjúinkban a témakör különösen a „külföldiekkel” való összevetésben került elő: miközben beszélgetőpartnereink a legtöbb gazdasági mutató tekintetében elismerték versenytársaik megkérdőjelezhetetlen és nehezen legyűrhető fölényét, a maguk piaci kulcsszerepét elsősorban a hazai foglalkoztatási helyzet iránti fokozott érzékenységre és az üzleten túli társadalmi szempontok iránti nyitottságra határozták meg. E sajátos „üzleti patriotizmus” hétköznapi tartalmának kifejtésében gyakran hivatkoztak azokra a tudatos erőfeszítésekre, amiket a privatizáció idején a munkaerő megtartásáért tettek, illetve azokra a lépéseikre, amelyekkel a maguk részéről mindenkor igyekeztek hozzájárulni a helyi piac munkaerő-fellevőképességének növeléséhez (lobbytevékenység, foglalkoztatási célú alapítványok létrehozása, közös projektek a helyi önkormányzatokkal, stb.). Ugyanakkor némi csalódottsággal emlegették, hogy a hazai tőke e rejtett tartalékairól az egymást követő kormányok nemigen vesznek tudomást – a támogatások és kedvezmények más prioritási elveket követnek. (Lásd erről részletesebben: Laki – Szalai 2004, 157-173. és 198-209. old.) – Csalódottságukat a statisztikai tények igazolni látszanak. Bár az ezredforduló óta a növekedésre leginkább képes 100-500 főt foglalkoztató középvállalati kategória a szervezetek számosságát tekintve szerény mértékben még gyarapodott is (a 2000. évi 3512-vel szemben a 2005. évi statisztikák 3625 ilyen vállalkozást tartottak nyilván), munkaerő-fellevő képessége mindeközben fokozatosan kornyadozik: a kérdéses munkáltatói kör a korábbi 444 ezres létszámmal szemben ma kereken 420 ezer embernek biztosít keresetét. (Laky 2001; Laky és munkatársai 2005)

foglalkoztatáshoz jut (és mint alább látjuk majd, nem lebecsülendő kiváltáságnak számít már ez is), akkor javarészt a létezés és a megszűnés borotvaélén táncoló szervezetekben, a külső bizonytalanságot belső kiszolgáltatottsággá transzformáló munkamegosztási viszonyok közepette kell a havi fizetésért megdolgoznia.

A szervezett munkavégzés lehetőségeinek itt röviden bemutatott tömeges megrendülése és a munkavállalás immár tartós állapotra rögzült „volatilitása” nemcsak a megélhetés feltételeit mindegyre újraprendezni kénytelen családok alább bemutatandó sajátos túlélési és alkalmazkodási mintáin hagyta ott a maga lenyomatát, hanem e jelenségeknek jelentős szerep jut a magyar társadalmat réteg-hovatartozástól, kortól és nemtől függetlenül mindmáig mélyen átítató súlyos biztonság- és bizalomhiány nap nap utáni újratermelésében is.<sup>96</sup> A biztonságérzet általános megfogyatkozása és a nyomában újra meg újra önigazolást nyerő bizalmatlanság sűrű szövésű hálójá márpedig lassacskán önálló struktúraformáló erővé válik. (Kornai 2003; Kornai – Rothstein – Rose-Ackerman 2005) Mint látjuk majd, e szociálpszichológiai deformációknak nem lebecsülendő szerep jut azoknak a spontán védekezési módoknak a fenntartásában, amelyek a maguk sajátos logikáját követve, az elmúlt másfél évtized folyamán új gyakorlati értelmezéssel telítették a jóléti újraelosztás feladatkörét, hogy érvényt szerezzenek a történelmi igazságtételnek, miszerint a „rég” állammal szembeni csendes szabadságharcban kimunkált

---

<sup>96</sup> A biztonságérzet alacsony foka, valamint az ezzel sok szálon kapcsolódó bizalmatlanság persze nem új keletű vonása a magyar társadalomnak. Mint Bibó István alapmunkáiból, Szűcs Jenő, majd Hanák Péter társadalomtörténeti feltárásaiból, továbbá Mikszáth, Móricz vagy Déry regényeiből megtanulhattuk, a „nemzetkarakterológiai” gyökerek legalább az 1867-es kiegyezésig, más szóval: a hazai polgárosodás, illetve az ellentmondásokkal teli XIX. századi magyar liberalizmus kezdetéig nyúlnak vissza. (Bibó 1986c és 1986d; Szűcs 1991; Hanák 1998; Déry 2006; Móricz 2000; Mikszáth 2006). – A történeti rétegek egymásra vetüléséből adódó tartós deformációk felfejtése és napjainkig való továbbvezetése messze meghaladná mind szakmai kompetenciám határait, mind a jelen munka kereteit. A jelenségek mai „új hullámának” előzményeit és történeti beágyazódását ezért *adottságnak* tekintem, és a továbbiakban igyekszem azokra a vonásaira, illetve következményeire rávilágítani, amelyek újabb igazolást teremtenek a „nem-nyugatos” intézményi szerkezetek kialakítására és életben tartására, és ezzel újabb társadalomszerkezeti torzulások kiindulópontjaivá válhatnak.



társadalmi hely megingásáért az „új” államnak kell méltányos, jutányos és tartós kárpótlással felelnie.

A kilencvenes évek elején a biztonságérzet tömeges megrendülését még mindenki a megszokott életkereteket a sarkaiból kiforgató váltás okozta megrázkódtatások számlájára írta. Általános volt a meggyőződés, hogy bár az életnívó drasztikus csökkenésében, az intézmények megszokott használatának akadozásában, az eltervezett karrier-utak megtörésében, az ideológiai-politikai talajvesztésben, stb. mutatkozó mindennapi zavarok semmiképp sem lebecsülendő méretűek – ráadásul az egyéni sorsok megrázkódtatásait nem lehet egy kézlegyintéssel a történelmi haladásért hozott *természetes* áldozatnak tekinteni –, mégis, mindezek a jelenségek a transzformációs válság elmúltával maguktól továtűnnek majd, azt követően pedig bizony remélhető az új, termékenyebb egyéni és közösségi egyensúlyok megtalálása. Tapasztalataink és az utóbbi évek kutatási eredményei azonban egyaránt azt mutatják, hogy az átmenetiség prognózisa téves volt<sup>97</sup>: a köznapiság értelemben vett biztonságérzet visszaszerzése és/vagy megtalálása szempontjából a helyzet az új berendezkedés immár kialakultnak tekinthető viszonyai közepette sem mutatja a javulás jeleit.<sup>98</sup> Hiszen továbbra is a jelen és a jövő módfelett ingatagnak tűnő körvonalai adják széles rétegek hétköznapi döntéseinek és életstratégiáinak

---

<sup>97</sup> A bizonytalanság tartósulásának okairól és a jelenség változatos megnyilvánulási formáiról lásd: Göncz 1996; Medgyesi – Róbert 1998; Ferge 2000; Duránszki – Lengyel 2000; Hann – Karácsony 2002; Lengyel – Vicsek 2004.

<sup>98</sup> Ahogyan egy régebbi tanulmányában Ferge Zsuzsa fogalmazott, az emberek szemében a rendszerváltással megszületett új világban „*jelentős szabadság-deficit nincs, de jelentős biztonság-deficit van*”. (Ferge 1996) – A tanulmány a szerző által vezetett összehasonlító közép-európai kutatás (SOCO-kutatás) eredményeit dolgozza fel. A cseh, lengyel, magyar, német és szlovák lakossági mintákon készült felvétel egyik legmegrázóbb adata talán az, hogy bár a transzformációs válság mindenütt súlyos munkanélküliséggel, magas inflációval, a mindennapi élet megszokott kereteinek széttzilálódásával, botrányokkal kísért privatizációval és időnként drámaian kiéleződő politikai konfliktusokkal járt, az összevetésben a második gazdaság által nyújtott viszonylagos védettségük ellenére a magyar megkérdezettek fejezték ki a rendszerváltással szembeni legnagyobb csalódottságukat. Ferge Zsuzsa részletes elemzése napvilágra hozza, hogy a háttérben kevésbé az elszegedett életszínvonal-romlás hatása áll (ez nem nálunk volt a legdrámaibb), mint inkább a köznapiságérzetnek az a súlyos megingása, amit az emberek mindenekelőtt az állam nyújtotta védelem túlonúl gyors és radikális lebontásának tulajdonítanak. Bár persze a bizonytalanságok konkrét tartalma az idézet forrásául szolgáló írás 1996-os megjelenése óta sokat változott, mégis, az alább idézendő újabb kutatások fényében úgy tűnik: a közmegítélés trendje napjainkig sem igen javult.

ugyancsak homályos keretét, gyakori iránytévesztéseik hátterében pedig, a régi beidegzettségeken túl,<sup>99</sup> a jelek szerint ma is elsősorban a megfelelő intézményes kapaszkodók tartósult hiányáról szerzett mindennapi élmények munkálnak.

A stabilizálódó viszonyok és a megélt instabilitás látszólagos paradoxona azonmód szertefoszlik, ha a képletet a személyes élethelyzetek felől vesszük szemügyre. Mert könnyű belátnunk: legyen akár vállalkozó, alkalmazott, szabadúszó értelmiségi, gyári munkás, kisiparos vagy állattartó gazda, ha sorra vesszük, mindmáig alig akad, aki biztonságban tudhatná, amit elért, ahol éppen tart, vagy amit a közeljövőre tervez. Az általános bizonytalanság nagyrészt arra vezethető vissza, hogy bár a privatizációs folyamat érdemi része – mint szó volt róla – hosszú évekkel ezelőtt lezárult, a kialakult tulajdonviszonyok és szervezeti formák a formális jogi elrendezettség ellenére máig sem szilárdak. A csődeljárások nemzetközi mércével mérve még mindig kiugróan magas hányada, a vállalat-megszűnéseknek, az összeolvadásoknak, a kivásárlásoknak és az átalakulásoknak a piaci koncentrációval ugyan mindenütt együtt járó, nálunk azonban szinte végeláthatatlan folyammá duzzadó eseménysorai, (Tóth Máté és munkatársai 2003; Báger – Kovács 2004) a jogi következmények nélkül záruló korrupció-gyanús ügyek nagy száma, a politikai alapon kezdeményezett tulajdonjogi „újrátárgyalások”, valamint a fél-privatizáció egyes illékony formáinak (közalapítványok, köztestületi tulajdonok, stb.) újból és újból napirendre kerülő megkérdőjelezése (Sajó 2001) munkáltatók és munkavállalók tíz- meg százazezreinek üzeni, hogy aligha van itt szervezeti, működési és foglalkoztatási forma, amelyre lehetne és érdemes volna hosszú távon építeni. Az országba gyorsan érkező és adandó alkalommal innen éppoly gyorsan távozó külföldi tőke forgandósága minderre csak ráerősít, és a

---

<sup>99</sup> A biztonságérzet, az önbizalom és a bizalom egymással összefüggő jelenségek körében keletkezett zavarok gyökereiről, bonyolult kölcsönhatásaik „nemzetkarakterológiai következményeiről”, illetve a mindennapi élet rögzült reflexeiben való továbbélésükről igencsak megvilágosító erejű társadalomtörténeti, valamint individuál- és szociálpszichológiai fejtegetések olvashatók Szabó Zoltán néhány éve könyvformában megjelent késői jegyzet-töredékeiben. (Szabó Z. 1999)

külvilágnak való kiszolgáltatottság mélyen a nemzeti önképbe ivódott hagyományos képzeihez új szereplőkkel benépesített új élménydarabkákat társít. Ha pedig bizonytalannak látják a kilátásokat a tulajdonosok, illetve azok, akiknek folyamatosan megőrzött munkaviszonyuk mellett legfeljebb a kényszerű állásváltogatások, átszervezések és munkaköri átsorolások kellemetlenségeit és az átállás idővel azért enyhülő alkalmazkodási nehézségeit kellett elszenvedniük,<sup>100</sup> akkor végképp csekély a jövőbe vetett hitük mindazoknak, akik vagy egy évtizede kisodródtak a „rendes” foglalkoztatás világából és reményük sem lehet arra, hogy valaha újra stabil munkaszerződést tudhassanak a magukénak. (Tardos 1992; Simonyi 1995; Fazekas 2003a; Kertesi 2005) Bár sokan közülük a túlélés pusztá kényszerének nyomására idővel nyilván kialakítottak egy vagy más utat arra, hogy a család létalapját alkalmi munkákból, kétes üzletekből, házaknál vállalt szolgáltatásokból, napszámból, stb. előteremtsék, a tisztes társadalmi pozíció visszaszerzéséről akkor is végleg le kellett mondaniuk.<sup>101</sup> – Mindent egybevetve, a tulajdon és a munka biztonságának hiánya tehát alapvető és immár állandósult *többségi* tapasztalat, amit napról napra visszaigazol és szüntelenül mélyít a foglalkoztatást érintő

---

<sup>100</sup> Mint az a TÁRKI-felvételek adatsorából kiderül, az állásváltogatások gyakorisága a privatizáció és a gazdasági szerkezetváltás folyamatainak lezárulásával sem látszik csillapodni. Összevethető adataink csak 1996 óta vannak, azok azonban azt jelzik, hogy a munkaviszonyban állók többsége (2005-ben: 51 százaléka) 5 évnél rövidebb ideje dolgozik jelenlegi munkahelyén, és az arány egy évtizeddel ezelőtt sem volt ennél sokkal magasabb (1996-ban a megfelelő hányad 55 százalékosnak adódott, ami a mintavételi eltéréseket is számításba véve, lényegében változatlanságot jelent.) Arra nézve sajnos nem rendelkezünk információkkal, hogy a munkahelyváltásokban milyen arányban játszanak szerepet a személyes választás, illetve a kényszer motívumai. Az azonban áttételesen mégiscsak a külső tényezők túlsúlyára utal, hogy 2005-ben a kérdőív kitöltésének idején éppen állásban lévők nem kevesebb, mint *egyharmada* számolt be korábbi munkanélküliségről, és közöttük 81 százalékos részesedésükkel elsőprő többségben voltak azok, akiknek egy évnél hosszabb ideig tartott, míg újra el tudtak helyezkedni.

<sup>101</sup> E leginkább kiszolgáltatott helyzetben lévő csoport nagyságára nézve csak becsléseket tehetünk. A munkaügyi központokban és az önkormányzatoknál regisztrált tartós (egy évnél hosszabb ideje elhelyezkedni nem tudó) munkanélküliek immár állandósult 100–140 ezer fős rétegén túl, a felnőtt „háztartásbeliek” – férfiak és nők – ugyancsak stabilnak mutató 530–580 ezer fős csoportjának jelentős részét is idesorolhatjuk. Ez utóbbi csoportra nézve a munkaerő-felvételek alapján végzett számításaiban Laky Teréz arra jutott, hogy mintegy 45 százaléukat tekinthetjük aktív munkanélkülieknek a szónak abban az értelmében, hogy bár hivatalosan nem tartják őket számon az állást keresők között, de a kérdőíves megkérdezések tanúsága szerint azonnal munkába állnának, ha erre alkalmuk nyílna. (Laky 2004)

szabályozásoknak és programoknak a gazdasági környezet időközbeni változásaitól független életet élő – immár két évtizede nyugvópontra nem jutó – folyamatos módosíthatósága.<sup>102</sup>

Ilyen körülmények között aztán nem egyszerűen a közismert magyar pesszimizmusról árulkodik, hanem a hétköznapiak valós élményein nyugszik, hogy sokan anyagi helyzetüknek az utóbbi években bekövetkezett jelentős javulása ellenére is az átalakulás veszteségének látják magukat, hosszabb távon ma sem tartják kellően biztosítottnak családjuk megélhetését, és különös aggodalommal tekintenek gyermekeik jövője elé. (TÁRKI 2002) De a biztonságérzet általános hiánya a legfőbb forrása a kormányok munkájának megítélését kísérő tartós és tömeges elégedetlenségnek is. Ahogyan a közvéleménykutatások évente ismétlődő kérdéseire adott válaszokból kibontakozó idősorok jelzik, függetlenül a hatalmon lévők politikai irányultságától, az ország mindenkori vezetése iránti meglehetősen nagyfokú bizalmatlanság mértéke vagy egy évtizede állandó, és szinte az unalomig állandóak a kritikát kiváltó motívumok is: a felpanaszolt mulasztások élén évről évre a munkanélküliséggel szembeni hathatós fellépés hiánya és – főként az uniós csatlakozási tárgyalások megkezdése óta – a hazai érdekek védelme terén nyújtott szerény teljesítmény szerepel. (Hann – Karácsony 2002)

A védtelenség és a tehetetlen kiszolgáltatottság érzetét csak tetézi a külföldi tőke kiterjedt jelenlétével tíz- és százazrek közvetlen napi élményévé lett szorongás amiatt, hogy elvétik a lépést a számukra ismeretlen munkaszervezeti formák és szabályok erdejében, hogy „lelepleződnek” ismerethiányaik, és hogy esetleg nemcsak a nehezen megszerzett munkát, de azzal önbecsülésük alapjait is elveszíthetik. Így minden bizonnyal a meg nem felelés állandósult

---

<sup>102</sup> A bizonytalanságot fokozó beavatkozások sora végeláthatatlan. A skála a pénzügyi nehézségekkel igazolt, ám a munkafolyamatok belső racionalitását ritkán számításba vevő létszám-leépítési kampányoktól az adó- és járulékfizetési szabályok állandósult módosíthatóságán át a kedvezmények és külön kirótt terhek szövevényén át a sebbel-lobbal indított, majd hasonló hirtelenséggel ejtett munkahelyteremtő és a foglalkoztatást célzottan ösztönözni kívánó programokig terjed. (A kérdéskör egyes vonatkozásairól lásd: Frey 2001; Frey – Gere 2001; Viszt 2001; Böhm é.n.; Lukács 2005; Fleck – Messing – Mike 2005)

félelme és az emberek önmagukba vetett hitének alacsony foka lehet a legfőbb kiváltója annak a széles körben hangoztatott vélekedésnek, amely szerint a külföldi tőke túlsúlyán nyugvó privatizáció nagyot lendített ugyan a termelés technológiai feltételein és termelékenységén, és elvitathatatlan a szerepe a gazdaság tartós növekedésében, de mindezért az árat az ország megtört életpályák tömegeivel fizeti meg. Mert az üdvözlendő folyamat közepette néhány év leforgása alatt méltatlanul és általánosan leértékelődött a magyar munkaerő egykor nagyra tartott szakértelme, munkabírása, kultúrája és hozzáértése. Mindennek a tetejében, viharosan és végletesen átrendeződtek a munkamegosztásban kijelölt pozíciók is: hajdan sokra becsült mérnökök, üzemgazdászok, agronómusok, asztalosok, kőművesek és esztergályosok tízezrei szinte egyik napról a másikra arra ébredtek, hogy lefokozott és döntési szabadságuktól megfosztott végrehajtói lettek az irányítás szempontjából tőlük nyomasztó fizikai és emberi távolságra lévő hatalmas multinacionális gépezeteknek.<sup>103</sup>

Az önbecsülés alapjainak e tömeges megingása komoly mértékben hozzájárulhatott ahhoz, hogy a tartósult bizonytalanság az idő multával már nemcsak a jövőbe vetett bizalmat kezdte ki, de lassan tömeges méretekben felemésztette az önerőt, a tenni vágyás képességét és mozgósító lendületét is. A magyar társadalom hagyományos szociológiai indikátorokkal nem is igen jellemezhető, mégis nap nap után ezer formában érzékelhető súlyos kettészakadását nem kis részben éppen a jelenből és a jövőből való kirekesztettség másfél évtizedes élménye magyarázza. Mert ez az idő kellően hosszú volt ahhoz, hogy az állandósult bizonytalanság sokak számára életformává szilárduljon, a csalódás pedig tartós kiábrándultsággá desztillálódjon. Hiszen a rendszerváltás kezdetén még lehetett remélni, hogy bár élesek és fájoak a veszteségek, az

---

<sup>103</sup> A külföldi tőke dominanciájával kapcsolatosan a közvéleménykutatásokból kirajzolódó csalódottság jogos alapját nagyjából visszaigazolják az utóbbi évek munkaerő-piaci vizsgálatai, amelyek egybehangzóan a hazai munkaerő drasztikus leértékelődéséről adnak számot. (E tény súlyát és az általánosan osztott keserűséget aligha enyhíti, hogy a folyamat – mint korábban láttuk – nemcsak Magyarországot, hanem a posztszocialista régió egészét sújtja.) Lásd ezzel kapcsolatban: Kertesi – Köllő 2002; Kézdi – Horváth – Hudomiet 2004; Galasi 2004.

átalakulásnak az „idő kizökkenésével” járó tömeges megrázkódtatásait követően újra visszaáll majd az élet normális rendje, és ki-ki berendezkedhet a közösen teremtett új világban. Csakhogy a helyretalálás nehézségei szemlátomást túléltek a transzformációs válság immár egy évtizede magunk mögött hagyott időszakát. A biztonság megteremtésének és/vagy visszaszerzésének esélye, mint láttuk, mindmáig kevesek kiváltsága maradt, a tartósult bizonytalanság pedig átszeli az életkori és társadalmi határokat.

A felnőtt társadalom ma még demográfiaileg többségben lévő „régi” korosztályainak életében a rendszerváltás nemcsak korábban soha nem remélt lehetőségeket hozott, de egyben önmaguk előtt is, mások szemében is érvénytelenítette mindazt, amit teljesítményben, pozícióban a szocializmus idején elértek. Ha sokuknak sikerült is az újat kezdés, megingott önbizalmuk helyrehozhatatlan, amit csak tetéz a tudat, hogy múltjuk és önbecsülésük jókora darabja visszavonhatatlanul érvényét veszttette – mi több, bármikor akár méltatlan erkölcsi és politikai meghurcolás járhat érte.<sup>104</sup> Más okokból bár, de a biztos hely megalapozása nem lett sokkal könnyebb az új nemzedékek széles rétegei számára sem. Leszámítva az ifjú vállalkozók, pénzügyi szakemberek, menedzserek gyorsan előrehaladó, itthon és a nyugati világban egyforma otthonossággal mozgó és kozmopolita életformáját csereszabatos anyagi szinten berendező hajszálvékony rétegét, a munkaerő-piacra belépő fiatalokat szűkös munkakínálat, megalázó kiszolgáltatottság és meglehetősen barátságtalan környezet fogadja. A munkáltatóknak nem elég jó és nem elég „modern”, amit a mindmáig közismerten nehézkesen alkalmazkodó szakképző iskolákból hoztak; a külföldiek hiányolják nyelvtudásukat és világismeretüket; az idősebb munkatársak pedig már amúgy is súlyosan megingott pozícióikat és preventíve „bespájzolt” másodállásaikat féltik tőlük. Így az általános bizonytalanságot esetükben is általános

---

<sup>104</sup> A leértékelődés e formáiról, a történelmi ön(át)értékelést kísérő vádakról, önvádakról és önigazolásokról igen sokrétű képet és mély elemzést nyújt Losonczy Ágnes nemrégiben megjelent monográfiája. (Losonczy 2005)

bizalmatlanság kíséri, amit csak intenzívebbé tesznek az életesélyek generációs rosszabbodásának olyan kemény mutatói, mint a pályakezdőknek a dinamizálódó gazdaságban az átlagot messze meghaladó ütemben emelkedő munkanélküliségi rátája, a diplomás munkanélküliség immár tízezreket sújtó új jelensége,<sup>105</sup> a generációs szegénység ijesztő adatsorai,<sup>106</sup> vagy a mindkét nembeli „háztartásbelieknek” a huszonévesek körében különleges magas aránya.<sup>107</sup>

Mindent egybevetve tehát, a társadalmi hely belakhatósága és intézményes (jogi, anyagi, szervezeti, eljárásrendi) védelme szempontjából az elmúlt másfél évtized más szempontból amúgy üdvözlendő gazdasági és politikai fejleményei az elsőpró többség tartós tapasztalatává – és mint majd látjuk, védekezésre berendezkedő életformájának alapvető vezérmotívumává – tették az instabilitást. A bizonytalanságok skálája persze az itt tárgyaltaknál jóval szélesebb és sokrétűbb,<sup>108</sup> mégsem járunk el önkényesen, ha a munkavégzés ingatag feltételeinek és borulékony szervezeti kereteinek kitüntetett jelentőséget tulajdonítunk. Elvégre a megrendült biztonságérzet hátterében nem kevesebbről van szó, mint a veszélyeztetettnek látott *társadalmi tagság* kérdéséről, amit általánosan osztott és mélyen gyökerező szocializációs normáink szerint

---

<sup>105</sup> Erről az új jelenségkörrel a legfrissebb országos és regionális adatok bemutatásán túl részletes elemzést is közöl Laky és munkatársai 2005.

<sup>106</sup> Beszédesen jelzik a tényt a TÁRKI legutóbbi (2005-ös) Monitor-felvételének adatai. Miközben a 15-25 év közötti fiatalok a minta népességének 15,6 százalékát adták, arányuk a *nyugdíjminimum* alatti havi egy főre jutó jövedelemből élők között ennél közel 10 százalékponttal magasabb, 24,5 százalékos volt. Ehhez érdemes hozzátenni, hogy a legszegényebb (a nyugdíjminimum alatti) jövedelemszinten élő háztartások 4,8-os mintabeli arányával szemben a megfelelő adat 6,6 százalékosnak mutatkozott a 30 évesnél fiatalabb háztartásfők családjaiban.

<sup>107</sup> Miközben a 15–29 éves korosztály a népesség 26,3 százalékát alkotja, a már nem tanuló eltartottaknak ők adják a 42,4 százalékát. (Laky 2004 – a 128-129. oldalon közölt táblák alapján)

<sup>108</sup> Érintőlegesen sem esett szó a családi életnek az éles foglalkozás- és életpálya-váltásokkal, a munkanélküliséggel vagy „egyszerűen csak” az életfeltételek erős kilengéseivel közvetlenül összefüggő újabb kori tehertételeiről, a társas kapcsolatok sokszor politika színezte megrendüléséről, mint ahogy nem volt szó a nyílt beszéddel nyílttá vált etnikai, faji, vallási és politikai előítéletességnek az önbizalmat, a bizalmat és a biztonságot mélyen kikezdő hatásairól, valamint a testi biztonságérzet veszélyeztetéséről sem. A lehatárolás tudatos és szándékos: bár a privát érintkezési viszonyok biztonságának megrendülése legalább annyira mélyen és közvetlenül érinti a mindennapokat, mint a társadalmi környezetből érkező megpróbáltatások, a külvilág által biztosítható védelem és a mozgósítható ellensúlyok tárháza az előző esetben lényegesen szerényebb. Végül is, a privát relációkat tekintetében a szélesebb társadalmi közösség beavatkozási lehetősége nagyjából a megfelelő jogi keretek kialakítására és a törvényesség felügyeletére, valamint a közrend és a közbiztonság fenntartására korlátozódik. Ugyanakkor a munkahelyek védelmére/teremtésére, a jólét előmozdítására és a társadalmi pozíciók intézményes biztonságának szavatolására a modern államnak a törvényalkotástól a gazdaságsszabályozáson át az államháztartás célirányos átalakításáig széles tér és még szélesebb eszköztár áll a rendelkezésére.

a felnőtt emberek világában a *munka* definiál.<sup>109</sup> A modern társadalomszerveződéshez kötődő *én-azonosságunk megőrzése* tehát a tét, ami minden bebiflázott erkölcsi rigmusnál nagyobb átéléssel mondatja fel velünk a jól megtanult leckét: aki „dolgozik”, az integráns része a közösségnek, aki nem, az önnön szándéka és mégoly méltányolható erőfeszítései ellenére is óhatatlanul a margóra szorul.<sup>110</sup> Márpedig a kisodródás – de legalábbis a leértékelődés, a megingás – kockázata, mint láttuk, ma egy vagy más formában a *többséget* fenyegeti. Ha az anyagiakat tekintve a szerencsésebbek idővel többé-kevésbé vissza is szerezték a lábuk alá a talajt, mégis, mindmáig kiszolgáltatottnak és sebezhetőnek érzik magukat, hiszen tömegesen és szemlátomást generációs távlatban elenyészett biztonságuk legfőbb alapja: a *rendszeres munkavállalás stabilitása*.

A spontán piacosodás fentebb bemutatott folyamata minderre nem nyújt – és lényege szerint nem is nyújt*hat* – gyógyírt. Mert mint láttuk, a jövedelemszerzésnek a második gazdaság hagyományaiból építkező tevékenységi formái javarészt megőrizték elődjük egyik legalapvetőbb sajátosságát: a munkavégzés kiegészítő jellegét. Az új berendezkedésben társadalmi pozíciójuk kialakítását önálló vállalkozásukra alapozók vékony rétegétől eltekintve, a piaci bekapcsolódás a többség számára mindmáig legfeljebb a társadalomban betöltött egyéb szerepeik mellett jön számításba. De helyüket és rangjukat a világban mégsem az alkalmi tranzakciók és változékony kimenetelű üzleti kísérletek jelölik ki. Biztos kapaszkodót és biztonságos társadalmi pozíciót

---

<sup>109</sup> A kérdéskör hatalmas filozófiai és társadalomtörténeti irodalmára támaszkodva, a társadalmi tagság és a kisodródás újszerű értelmezését és társadalompolitikai továbbgondolásra alkalmas intézményes „lefordítását” nyújtja Robert Castel nemrégiben magyarul is megjelent világsikerű könyve. (Castel 1995 – különösen „A bér munka társadalma” című fejezet, 292-349 old.)

<sup>110</sup> Ebből a szempontból a rendszeres foglalkoztatás lehetőségeinek fogyatkozása a posztindusztriális világban is súlyos – noha a posztszocialista régióétól részben eltérő – feszültségek és társadalompolitikai útkeresések tárgya. A munkaidő megosztására, a munkaerő-piaci be- és kilépés generációs cseréjének élénkítésére, az új foglalkoztatási formák bevezetésére irányuló kísérletek tárgya rendre ugyanaz: miként valósítható meg, hogy a technikai fejlődéssel egyre kevésbé igényelt élőmunka „hordozói” akkor is megőrizhessék, sőt gazdagíthassák társadalmi tagságukat, ha annak hagyományos alapja – foglalkoztatásuk – óhatatlanul erodálódik.



ugyanis csak a szervezett világ kínál: az, amiben az embernek „rendes” munkája van és azt megnevesíthető „rendes” munkahelyen gyakorolja.

A nyelvhasználat jól tükrözi az értékrendet. „Rendes” munkán ugyanis a munkaformák minden változatossága mellett a közfelfogás mindmáig azt érti, hogy az ember *állásban* van, azaz rendezett és tartós munkaviszony keretében, teljes munkaidőben dolgozik, van megnevesíthető foglalkozása, fizetnek utána tb-járulékot, elbocsátás esetén pedig a munkaügyi törvények védik. Az ilyen munka jövedelmét tekintjük fizetésnek (azaz, a *személyes* teljesítményünknek kijáró, kalkulálható és törvényesen érvényesíthető elismerés megkülönböztetett elnevezéssel illetett pénzbeni egyenértékének) – a többit, legyen bármekkora is az összeg, láttuk, érzékletes fogalmi megjelöléssel csupán „mellékesként” tartjuk számon. De a munkaviszonyban végzett „rendes” munkának sokszor az érte kapott fizetségnél is fontosabb hozadéka a benne megtestesülő üzenet a posztot betöltő személy társadalmi pozíciójáról: tudásáról, ismereteiről, készségeiről, presztízsről, befolyásáról, hatalmáról, jövőbeni lehetőségeiről és emberi kapcsolatainak az együttműködés rendjével természet adta módon visszaigazolt fontosságáról, stb. Más szóval, a munkahely a világban elfoglalt hely „sűrítőménye”, és ha elvész, vele nemcsak a megélhetés biztonsága és a mindennapok kialakított rutinja inog meg, hanem az ember *társadalmi állása* is.

Ezzel elérkeztünk a ponthoz, ahol a tulajdon, a munka, a biztonság és a pozíció közelmúltbéli történetének eddig külön-külön tartott darabkait immár összedolgozhatjuk, és egységes keretbe foglalhatjuk. Ami így kikerekedik, arra minden túlzás nélkül illik a „megrázó” jelző. Mert bár a részek előzetes ismeretében eleve izgalmas és kalandos elbeszélésre számítottunk, az csak összeszerkesztésük aprólékos munkája nyomán vált világossá, hogy valójában nem egy fejlődésregényt, hanem egy modernkori görög dráma szövegekönyvét tartjuk a

kezünkben. E sokszereplős és kifejtetében sok felvonásosnak ígérkező dráma vezérmotívuma pedig nem más, mint a munkahellyel nevesített *státusz-biztonság* tömeges és tartós erodálódása és az a *lopakodó rombolás*, amit a folyamat a magyar társadalomfejlődés távlatait illetően maga körül véghezvisz.

A rombolás több párhuzamos szintéren zajlik. Hiszen a „rendes” munkahelyek földcsuszamlásszerű eltűnése közvetlenül veszélyezteti széles rétegek küzdelmekkel megteremtett mindennapi életének keretét és tartalmát, de épp ilyen közvetlenséggel kezdi ki a közösségi munkamegosztás amúgy csak néhány évtizedes múltra visszatekintő modernizációjának teljesítményeit is; mindezen túl, hosszabb távon óhatatlanul eltorzítja a gazdasági aktorok közötti szerződéses viszonyokat, és végül, de a legkevésbé sem utolsó sorban: aláaknázza a bennünket itt legfőképpen foglalkoztató viszonyrendszert, az állam és az állampolgárok hatalomgyakorlásának a rendszerváltás óta fokozatosan kimunkált, ám ma még igen sérülékeny demokratikus egyensúlyát.

Az utóbbi kérdést illetően manapság persze kevésbé a munka világában bekövetkezett eróziós folyamatoknak a demokrácia új intézményrendszerére leselkedő veszélyei, mint inkább az egyensúly megbomlásából fakadó akut makrogazdasági és politikai problémák kerülnek terítékre. A felmerülő dilemmák lényegét minden újságolvasó jól ismeri: miközben a foglalkoztatás folyamatos zsugorodása látványosan növeli a szervezett gazdaság térrénumán kívülrre szorulók számát, amivel értelemszerűen a megélhetésük biztonságáért politikai felelősséget viselő államra is egyre fokozódó terhek hárulnak, aközben ugyane folyamat egyre csak szűkíti a cselekvés terét azáltal, hogy feltartóztathatatlanul apadnak a munkahelyhez kötődő állami adó- és járulékbévételek. Az abroncs egyre szorosabb, a kitörés lehetősége egyre halványabb, az érintett felek küzdelme egyre megkeseredettebb – az pedig már csak

következmény, hogy az állandósult feszültségeknek ebben a légkörében nemigen futja másra, mint aznapi tűzoltásra. Mert bár elvileg a politikusok, a döntéshozók, a szaktanácsadók és a napi adminisztrációban dolgozók széles körei előtt jó ideje nyilvánvaló, hogy az államkassza kétoldalú szorongattatásának hátterében munkáló folyamatok kiigazítása a foglalkoztatás növelését célzó hosszú távú konzisztens gazdaságfejlesztési reformokat igényelne, a pillanatnyi lélegzetvétel lehetőségét keresve, az egymást követő kormányok szemében a csapdahelyzet rövid távú áthidalására rendre mégis az adóterhek növelése bizonyul a leghatékonyabb megoldásnak. Az újabb és újabb sarcok kivetése viszont azonmód a pavlovi reflexekre hajazó reakció-sorozatot indít útjára: a „ha te úgy, akkor én így” hagyományos társadalmi szembenállásának aktivizálásával kiváltja a szervezett keretek között zajló foglalkoztatás további csökkentésének láncszerű folyamatát. Akár valóban teherviselő képességük határára értek, akár nem, az „igazságtalan” állammal szemben hallgatólagos szövetségre lépő munkáltatók és munkavállalók csakhamar megtalálják a közös érdekeiknek megfelelő rejtőzködés módját, hogy az elviselhetetlennek és méltánytalannak ítélt terhek alól szabadulva, némi erkölcsi elégtétel kíséretében az informális gazdaság invenciózusan kimunkált új formái között végezzék tovább a dolgukat<sup>111</sup> – ezzel pedig egyúttal azt is kinyilvánítsák, hogy a maguk részéről készen állnak a hatóságokkal folytatandó iszapbirkózás újabb fordulójára. A kialakult táncrend hovatovább etiketté szilárdul: a viszonylagos nyugalom éveiben a harcoló felek csendben hadállásaik megerősítésén fáradoznak, s miközben felkészülnek a következő összecsapásra, a vágyott és

---

<sup>111</sup> Az itt leírt csapdahelyzet lényeges szerepet játszik abban, hogy minden ellenható kormányzati kísérlet és a munkavégzés bizonyos formáinak lassú intézményesülése ellenére, a kiterjedt informális gazdaság léte ma az összes érintett fél – a munkaadók, a munkavállalók, a háztartások, sőt, a jóléti kiadások egy részétől közvetve mentesített állam – szempontjából egyszerűen nélkülözhetetlen. Jelentőségét különösen beszédesen jelzik a társadalom időfelhasználására vonatkozó adatsorok, amelyekből világosan kirajzolódik, hogy az időbeli teljesítményt tekintve, ma Magyarországon nagyjából *ugyanakkora* terjedelmű termelő munkavégzés folyik, mint a nyolcvanas évek közepén, csakhogy azóta a tevékenységek tetemes része „átköltözött” a gazdaság szürke és fekete zónáiba, miközben látható szegmense egyre csökkenő számú munkavállaló kezén koncentrálódott. Nem a munka fogyasztott tehát meg, hanem a foglalkoztatás keretei között folytatható munkavégzés lehetősége. (Vági P. 2002, Szalai J. 2004)

ígért reformok lassan mindnyájuk szemében „aktualitásukat veszítik”, hogy mielőtt végképp a feledés homályába merülnének, látványosan az utópiák birodalmába repítse őket a folyamatosan ürülő államkassza feletti küzdelem újabb fellángolásával ismét magas hőfokra hevülő indulatok kisülését kísérő szélvihar. Újabb nekigyürkőzések, újabb reform-ötletek, újabb elhalás, újabb sarcok és újabb kivédésük – mindez végeláthatatlan körökben így megy tovább.

Bár a források elosztása körüli költségvetési és (párt)politikai csatározások mágnesként rántják magukhoz a közfigyelmet, és így a státusz-biztonság tömeges erodálódásának távlatosabb társadalmi következményeit jórészt érdektelenség és hallgatás övezi, a „lopakodó rombolás” ettől még az együttélés tágabb viszonyrendszerében is végzi a maga veszélyes munkáját. Ráadásul a tét igen nagy és az idő multával egyre csak növekszik. A társadalmi struktúrának a szervezett munkavégzés megállíthatatlan zsugorodásából fakadó lassú, ám egyre nehezebben korrigálható deformációjával hosszabb távon ugyanis nem kevesebb, mint a rendszerváltás két alapvívmánya kérdőjeleződhet meg – a legádázabb veszélyek az európai felzárkózásunkat szolgáló társadalmi modernizációra, illetve az állampolgáriságnak a demokratikus jogegyenlőség elvén nyugvó szociális tartalmaira leselkednek. Közelebbi körvonalazásukhoz érdemes ismét Bibó Istvánt idéznünk:

„A szakszerűség a maga legfejlettebb és legtermékenyebb formáiban jellegzetesen európai jelenség. ... különlegesen európai teljesítmény a szakmai szempontnak az az egészen nagyméretű társadalomszervező jelentősége, amely a földhöz, iparhoz, munkakörhöz való érzelmi és szakszerű ragaszkodásban, a céhrendszer és a nyugat-európai polgárság kialakulásában ... jut kifejezésre. Gyakorlatilag ez azt jelenti, hogy széles társadalmi csoportok léteznek és hatalmas társadalmi erők működnek, amelyeknek belső erőviszonyait nem kizárólag, sőt nem is elsősorban születésrendi, hatalmi és vagyoni szempontok szabják meg, hanem ... túlnyomó részben egy szakma belső törvényei s az embernek és munkájának ebből származó rangja. ... a demokrácia éppen a munkájában elmélyedő s a maga rangját a munkájából merítő ember életformájának a győzelme...” (Bibó 1986e, 509-510. és 516. old.)

E szavak nemigen igényelnek bővebb kommentárt. Önmagukért érvelő módon domborítják ki az egyidejű – 1947-es – keltezésű másik fontos Bibó-tanulmány, a dolgozat első részében részletesen elemzett „*A magyar társadalomfejlődés...*” társadalomfilozófiai alapgondolatát, amelyet itt legfeljebb csak megismételhetek. A történeti tényekkel igazolt kikezddhetetlen okfejtés így szól: az európai fejlődés csúcsteljesítménye, a szabadságot az állampolgári jogegyenlőség kiindulópontjának tekintő modern polgári berendezkedés a munka rangján és a munkavégzés intézményesen szavatolt „kis” szabadságainak „egyenlő szabadsággá való összegezésén” nyugszik; a partikuláris szabadságok egységesítésének, majd kiterjesztésének nagy ívű közösségi munkája nélkül nem jöhet létre az állam és a civil társadalom szétválása; a szétválás nélkül viszont hiú ábránd marad a demokratikus jogok egyetemleges gyakorlása. És az összefüggés fordítva is igaz: az intézményesített munkától való megfosztás adott pillanatban gazdaságilag mégoly racionális mozzanatától nyílegyenes az út a szabadságtól való megfosztás „politikailag immár elkerülhetetlen” eskalációjáig – nincs az a jogi eljárás és nincs az a jóvátétel, ami ezzel szemben hatékony védelmet és kellő ellensúlyt biztosíthatna. A gazdasági részvétel szervezett formáinak megingása és tömeges megkérdőjeleződése tehát hosszú távon európaiságunk legfőbb garanciáját, a demokratikus jogrenddel és intézményekkel védett egyetemes polgári szabadságot kockáztatja. Így az a berendezkedés, amely a munkavégzést ugyan elismeri – sőt, akár kivételes jövedelemmel honorálja –, de annak biztonságát az intézményes keretek felszámolásával (vagy: a biztonság spontán erodálódásának hallgatólagos tudomásulvételével) fokozatosan aláássa, maga teremti meg önmaga rendies „visszaállamosításának” bázisát és ezzel demokratikus intézményei fokozatos kiürítésének önjáró feltételrendszerét.

Ma még talán pesszimista huhogásnak tűnik mindez. Mert bár a „nagy átalakulás”<sup>112</sup> korszaka lényegében lezárult, a gazdasági, társadalmi és politikai folyamatok továbbra is kellően képlékenyek és így kellően formálhatóak is ahhoz, hogy gondosan előkészített és hosszú távra megtervezett pályamódosítással a hazai társadalomfejlődés idejében kikerülhesse az újabb „elkanyarodás” csapdáját. De vakok lennénk, ha nem vennénk észre az úttévesztésnek azokat az aggasztó kezdeményeit, amelyeket a jóléti újraelosztás funkcióinak a megcsuszamlott biztonság ellensúlyozását célzó újabb átértelmezési hulláma állít elő az állampolgári függőség régi hagyományainak életre keltésével és nap nap utáni megerősítésével. Az újjászületett paternalizmus persze a korszellemhez illő új ruhát és új igazolást talál magának. Első pillantásra modernnek látszó öltözéke az állampolgároknak a jóléthez fűződő elvitathatatlan joga, felmutatható pátense pedig a piac megannyi bizonytalansága. Csakhogy közelebbről szemügyre véve, a ruhát bántó harántcsíkok csúfítják, a pátens pedig legfeljebb önigazolásként jön számba – hiszen a piac bizonytalanságainak, láttuk, nem kis részben maga az állam a forrása. Mindez azonban nemigen változtat a tényen: az újraelosztás megállíthatatlan eszkalációját ma széles merítésű társadalmi szükségletek tartják mozgásban. Ezek a szükségletek márpedig kellően általánosak és feszítők ahhoz, hogy a kielégítésüket kísérő eljárások alá-fölérendeltségi viszonyrendszerének mélyreható átalakítását, a szociális jogosultságok mindegyre a krónikus forrásszűkével igazolt gyors szegmentálódásának megfékezését, valamint a hathatós és sokrétű szelektálással napjainkra látványosan kettészakadt jóléti intézményrendszer újraegyesítését a résztvevő felek egyhangúlag a boldogabb jövőbe utalják.

Az állam védőszárnyainak kiterjesztésére irányuló tömeges igény jogosultságát a biztonságérzet általános és tartós megingásáról fentebb elmondottak fényében persze nemigen

---

<sup>112</sup> A kifejezést igazában kétszeres idézőjelbe kellene tennem, mert magam Kornai nyomán használom itt, aki – Polányi Károly alapmunkájára utalva – maga is idézőjelesen alkalmazza azt a közép-európai térség posztoszocialista rendszerváltásainak nagyjából az érintett országok uniós csatlakozásáig tartó első szakaszára. (Kornai 2005)

vitathatjuk. Végigpásztázva a társadalom csoportjain, világosan kitűnt: alig akad, akinek jó oka ne volna, hogy egzisztenciájának megannyi bizonytalansága közepette a stabilitás távlatosan fenntartható forrását keresse. A többség mai helyzetében e szükséglet persze nemcsak eszmei természetű, hanem forintokra lefordítható anyagi tartalma is van. Igaz, a tehetősebbeknek kevésbé a megszerzendő forrás nagyságrendje, mint inkább annak kalkulálhatósága és rendszeressége számít. De a társadalom elsöprő hányadának szemében a döntő kérdés továbbra is a „mi mennyi” – hiszen számukra a stabil bevétel primer rendeltetése napjainkban sem más, mint volt szüleik vagy nagyszüleik idejében: a szegénységbe való visszasüllyedés kivédése<sup>113</sup>. Az uralkodó normák és a környezet által gondosan felügyelt erkölcsi szabályok szellemében, az élet megszokott körülményei között a „biztonságosan, rendszeresen és eleget” hármas szükségletének kielégítéséről ki-ki maga gondoskodik: tudásának, képességeinek és törekvéseinek megfelelő állást keres, majd elhelyezkedik, és a munkájáért kapott fizetésből tisztességes életfeltételeket teremt; vagy jól megtervezett vállalkozásba fog, és annak felvirágoztatásával felvirágoztatja magát és családját is. De láttuk: a kiegyensúlyozott egzisztencia-teremtésnek éppen ezek a szokászerű pályái torlaszolódtak el, illetve váltak túllontúl bizonytalanná az elmúlt egy-másfél évtizedben. A munkahelyek földcsuszamlásszerű eltűnésével és a kisvállalkozások állandósult borulékonyosságával így azután a szavatolt biztonság megszerzésének lassacskán már csak egyetlen kapuja marad nyitva: az, amelyen át az út a jóléti újraelosztáshoz vezet.

---

<sup>113</sup> A fenyegetettség érzése valós gyökerekből táplálkozik. Egyrészt időben közelebb van még a kilencvenes években tömegesen végigélt zuhanásszerű elszegényedés élménye. Másrészt az elmúlt években bekövetkezett életszínvonal-emelkedés dacára reális a kalkuláció, hogy a visszakapaszkodás minden eredménye azonnali szertefoszlana és újra az általános szegénység lenne az úr, ha a háztartások havi büdzséjéből hirtelen eltűnnének az állam által szavatolt biztonság forrásai. Mert való igaz: bármennyire szélesedik is a piaci lehetőségek köre, az innen származó hullámzó és bizonytalan bevételek nemcsak ritmikájukban, de szintjükben sem elegendőek a tisztességes megélhetéshez. A szervezett gazdaság munkavégzési lehetőségeinek fogyatkozásával így a többség számára az anyagi ellehetetlenülés egyedüli ellenszerét a rendszeres jóléti ellátások jelentik, amit jól mutat, hogy ha azok „kivonódnának” a lakosság jövedelméből, akkor a létminimum alatt élő háztartások ma 22 százalékos aránya azonnali 76 százalékra ugrana.

Igaz, a „régi világból” örökölt kapu kezdetben csikorgott, az úton pedig túl sok volt a kátyú. Kitartó munkával azonban idővel minden a helyére került: a szárnyak immár olajozottan nyílnak és csukódnak, az úton pedig fennakadás nélkül közlekednek az arra érdeemesek egyre szélesebb tömegei (miközben gondosan elhelyezett villanyrendőrök vigyázzák, nehogy illetéktelenek is közéjük vegyüljenek). Az impozáns új közlekedési rend nagyszabású társadalmi összefogásra épül. Fundamentumát az a már említett újabb keletű közmegegyezés szolgáltatja, amely a „történelmi jóvátétel” nevében az új berendezkedés elsőrendű kötelességének tekinti a rendszerváltással elveszett biztonság szavatolását. A kárpótlás gyakorlati kivitelezésében a politikai hatalom nincs magára hagyva: az átalakulás számlájának méltányos kiegyenlítését az állam ellátási felelősségéhez fűződő régi jogosultságok életre keltésének és az átrendeződött létfeltételekhez illeszkedő átértelmezésének nem lebecsülendő aktivitással végzett közös munkája segíti.

A grandiózus vállalkozás teljesítményei elismerést érdemlőek. Mert miközben az összeműködés nyomán napjainkra az új igényekhez simuló új jelentéstartalmakkal telítődtek a felszínen látszólag változatlan intézményi keretek, aközben a jóléti ellátások funkcióinak észrevétlen, ám kitartó kollektív átalakítása szinte a rendszerváltás pillanatától kellő igazolást és egyúttal megfelelő politikai biztosítékot nyújt ahhoz, hogy a mindenkori kormányok a komolyabb társadalmi ellenállás veszélye nélkül láthassanak neki a hagyományok innovatív átalakításának: a jóvátétel nyíltan szelektív méltányosság-konceptióján nyugvó „új közmegegyezés” törvénybe iktatásának, a törvények szükség diktálta folyamatos finomításának, valamint a kivitelezést szolgáló intézményi és működési pályák célirányos megreformálásának.

A megváltozott gazdasági és politikai környezethez illeszkedő ellátások kialakítását és fennakadásoktól mentes használatba vételét kezdettől fogva jótékonyan segíti, hogy az igények



sokirányú kielégítésére megfelelően adaptálható járandóságok alapmintázata az államszocializmus utolsó évtizedére készen állott. Az alkalmas öntőformát a hagyományok szellemében ismét a *társadalombiztosítás* kínálta, amelynek a második gazdaság kvázi-piaci működését segítő szolgáltatásai, mint láttuk, már csaknem mindent nyújtottak, ami iránt az „igazi” piacosodás tartós bizonytalanságaival küszködő új világban szükség mutatkozik. Kézenfekvőnek tűnt tehát az ökonómus reform-gondolat: apróbb kiigazításokkal extra ráfordítások nélkül is könnyen biztosítható, hogy miként elődje, az új rendszer is fenntartsa a jogosultság folyamatosságát, szavatolja a „tegnapi” munkavégzés tartalmaival felruházott társadalmi pozíció továbbhagyományozott rangját és megbecsültségét, garantálja a rendszerességet, tegye visszavonhatatlanná a társadalmi tagságot – és persze gondoskodjon az igényjogosultak kellő megválogatásáról, valamint a kiválasztottak anyagi biztonságáról. Az aprónak ítélt jogi és szabályozási korrekciók csakhamar el is készültek.<sup>114</sup> Így pedig, mire a szerencsésebb többség is a bőrén érezhette, hogy a foglalkoztatási lehetőségek apadása nemcsak a legelesettebbeknek kerül az állásába, addigra elő is állott a munkaviszonyhoz kötött „rendes munkák” majdnem-tökéletes pótléka: a megreformált társadalombiztosítási járandóságoknak a *társadalmi státusz biztonságát* hosszú távon szavatolni képes új rendszere.

„Kínálat” és „kereslet” e ritka egybeesését látván, nem csodálkozhatunk, hogy a funkcionális megfeleltetés talaján azonmód kezdetét vette a munkahelyek és a jóléti szolgáltatások hovatovább milliós tömegmozgalommá terebélyesedő helycseréje, valamint a családi életvitel ennek megfelelő mélyreható átalakítása. A jövedelmek forrásösszetételének

---

<sup>114</sup> A „korrektívnek” minősített változtatások a valóságban igen nagy horderejűek voltak. Ugyanis a „kiigazított” jogosultsági elvek törvénybe iktatásával intézményes pályákat nyitottak a „hozzájárulási”, illetve „rászorultsági” elvű szolgáltatások szigorú kettéválasztásának, ezzel pedig annak, hogy a „jogosulatlan” társadalmi csoportok – mindenekelőtt a szegények és a cigányok – számára létrehozott külön ellátások rövid időn belül a társadalmi kirekesztés önfenntartó gettóivá váljanak. A jóléti rendszer szegregációjává izmosodó szelekciójáról és a folyamat következményeiről a dolgozat következő részében lesz részletesen szó.

változásáról szóló idősorok a háztartások gazdálkodásában végbement radikális átrendeződésről tanúskodnak. A biztos munkahelyről hazavitt biztos keresetnek a többség szemében a rendszerváltás kezdetén még kikezdehetetlennek látszó elsőbbsége régen a múlté. A fizetési boríték megürült helyét fokozatosan a társadalombiztosítás tartós járandóságai foglalták el: alig néhány év leforgása alatt a nyugdíjak és az ún. anyasági ellátások váltak a kiegyensúlyozott családi kassza első számú tartópillérévé – amit ékesszólóan jelez, hogy a lakossági átlagot tekintve, súlyuk a háztartások összjövedelmében ma már csaknem 20 százalékkal meghaladja a kereseteket.<sup>115</sup>

A helyettesítési viszony kiteljesedésének folyamatát világosan érzékeltetik a 3. táblázat számsorai. Az arányok változásából jól látható: miközben az átalakulás kezdeti éveiben (hozzátehetjük: a transzformációs válság mélypontján, 13-15 százalékos regisztrált munkanélküliség mellett) még a felnőtt lakosság<sup>116</sup> 51 százalékának volt rendszeres jövedelmet biztosító stabil munkája (és/vagy vállalkozása), folyamatos csökkenés után manapság – hiába az évek óta tartó fellendülés – már csak 39 százalékuknak van. A különbség nem veszett el, de jócskán átalakult. Mert mint a táblázat harmadik sora mutatja, *éppen* a munkahelyről kiszoruló arányával azonos mértékű – 13 százalékos – volt a tartós társadalombiztosítási pozícióba<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Míg a munkaviszonyból származó kereseteknek a háztartási összjövedelmen belüli részaránya – mint azt korábban láthattuk – a lakossági átlagot tekintve az 1992-es 28 százalékról 2005-re 25 százalékra csökkent, addig ugyanezen idő alatt a kérdéses jóléti ellátások súlya 34-ről 44 százalékra nőtt. (Megjegyezném, hogy az évenkénti Háztartási Panel-felvételek, majd a kétévenkénti Monitor-felvételek tanúsága szerint a 28-29-es arány 1996-ig meglepően stabil volt. A keresetek lassú, ugyanakkor egyenes vonalú súlyvesztése a kilencvenes évek vége felé vette kezdetét, és ugyanettől az időtől regisztrálhatjuk a tartós társadalombiztosítási járandóságokból – mindenekelőtt: a nyugdíjból – befolyó jövedelmek családi költségvetésen belüli súlyának gyorsuló ütemű növekedését is.)

<sup>116</sup> Az elemzésekben itt és a továbbiakban a „felnőtt” fogalmán a 14. életévét betöltött és nappali iskoláit már befejezett népességet értem – függetlenül attól, hogy az iskolapadot ki-ki hány éves koráig koptatta.

<sup>117</sup> Bár a megnevezés, belátom, kissé nehézkes, talán mégis pontosan jelöli a közös tartalmat. Mint arról korábban volt már szó, a körbe tartozó ellátások jól meghatározott jogcímen (a korábbi munkavállalás és/vagy a tartós gyermeknevelés alapján) hosszabb időn át kiszámítható és rendszeres jövedelmet nyújtanak, továbbá igénybe vevőik számára viszonylag megbecsült társadalmi státuszt biztosítanak. Az ide sorolt társadalombiztosítási szolgáltatások skálája a gyermeknevelés jogán járó ellátási formáktól (gyes, gyed, rendszeres gyermeknevelési támogatás) az egyre változatosabb jogcímenen folyósított rész-, egész-, elő-, kordedvezményes-, előrehozott-, rokkant-, özvegyi és

(vissza)vonulók népességen belüli súlyának időközbeni emelkedése: a kérdéses ellátásokat igénybevevők hányada az 1992-es 28 százalékról napjainkra 41 százalékra nőtt.<sup>118</sup> A célszerű cserének a családi kalkulációk racionalitásán nyugvó tömeges eljárásaiba belegondolva, csodálattal elegy döbbenet lesz úrrá az emberen: mert aligha van mérnök, aki képes lenne pontosabban illeszkedő szerkezetet tervezni, mint amelyet a táblázat első és harmadik aránysorának inverz mozgása megjelenít. A két idősor adatai egy láthatatlan hidraulikus prés egyre tökéletesebb működését jelzik: a fogatkozó elhelyezkedési lehetőségek az idők folyamán százezreket „nyomtak át” a jóléti ellátás rendszerébe, és minél kiterjedtebbé vált a gyakorlat, annál többen kezdték azt immár a preventív védekezés eszközeként is igénybe.<sup>119</sup>

### 3. táblázat A munkaviszony, az önálló piaci státusz és a tartós társadalombiztosítási státusz közötti csereviszony, 1992–2005

A háztartás státusz-biztonsága*		1992	1996	2000	2005
A már nem tanuló	Rendszeres munkaviszonyban állók aránya (%)	45,9	40,4	38,5	34,3

sajátjogú öregségi nyugdíjakig, valamint az ún. nyugdíjszerű ellátásokig terjed. – Hadd tegyek itt egy kategorizációs megjegyzést is. A nyugdíjak és a gyed ugyan a szó szigorú értelmében véve is „társadalombiztosítási ellátás”, a gyes viszont – alanyi jogú járandósággá való átalakítása óta – már nem az. A jóléti jövedelmeket *felhasználóik* életében betöltött funkcióik felől közelítő itteni elemzésben ennek a finanszírozási szempontú átminősítésnek nincs jelentősége – ezért sorolom a gyeset továbbra is funkcionális „testvéreivel”, a gyeddel és a nyugdíjakkal együvé – az igénybe vevői számára *tartós társadalombiztosítási státuszt* szavatoló járandóságok közé. A jóléti szerkezetváltásról szóló későbbi vizsgálódás középpontjában azonban az *intézményi* érdekek képvisellete (és más érdekekkel való ütközése) áll majd, ezért a gyes ott mai szervezeti és finansziális „helyén”, az *adóból finanszírozott központi járandóságok* között szerepeltetem.

<sup>118</sup> Az utóbbi arány a rubikon átlépését jelzi: mint láthatjuk, a 2005-ös év volt az első, amikor a tartós társadalombiztosítási ellátásból élőknek a felnőtt népességen belüli aránya *meghaladta* a munkaviszonyban állókéét. Persze ma még nem tudhatjuk, hogy egyszeri véletlen „kilengésről” vagy új tartós trendről van-e szó – bár az előzmények ismeretében erősen valószínűsíthető, hogy hathatós beavatkozások híján a beindult mozgások az utóbbi irányba visznek. A foglalkoztatás manapság sokat emlegetett reformja tehát nemigen tűr halasztást. Késlekedését nemcsak a bevételhiánytól fuldokló államkassza bánná, hanem a hétköznapi emberek milliói is – hiszen a munkavégzés és a jóléti ellátás „csereviszonyának” átfordulása hovatovább a mindennapi élet legelemibb értelemben vett egyensúlyának felborulásával fenyeget.

<sup>119</sup> A hidraulikus prés mind tökéletesebb működését a statisztika nyelvén beszédesen érzékelteti, hogy a háztartások különböző forrás-kombinációira számított korrelációs mutatók közül a legerősebb negatív előjelű összefüggés a tartós munkaviszonyból származó keresetek és a rendszeres havi bevételt biztosító társadalombiztosítási ellátások között mutatkozik, ráadásul az összefüggés szorossága a rendszerváltás kezdete óta éppen e kombinációt tekintve növekedett a legnagyobb mértékben (az 1992-es –0,37-es értékről 2005-re –0,54-re).

14 év felettiek közül:	Önálló vállalkozók aránya (%)	4,1	5,3	5,5	4,6
	Tartós társadalombiztosítási státuszúak** aránya (%)	27,8	28,9	35,8	40,9
Azon háztartások %-os aránya, amelyeknek:	Van rendszeres munkaviszonyban álló tagja	58,8	52,9	44,9	43,9
	Megélhetését a saját vállalkozás(ok) jövedelme biztosítja	2,4	3,6	0,7	2,5
	Van tartós társadalombiztosítási státuszú tagja	47,1	51,5	59,3	64,9
	Nincsen státusz-biztonságot adó tagja (marginalizált háztartások)	9,3	9,2	2,6	5,2

Forrás: TÁRKI: MHP–M – 1992, 1996, 2000, 2005. évi felvételek

\* A háztartás státusz-biztonsága:

Státusz szempontjából biztonságban lévőnek tekintetem a háztartást, ha: tagjai közül legalább egy személy rendszeres munkaviszonyban áll *vagy* tartós társadalombiztosítási ellátásban (nyugdíjban, gyekben, gyedben, gyermeknevelési támogatásban) részesül, *vagy* ha a háztartás megélhetésének alapját egy vagy több saját vállalkozás adja.

\*\* Tartós társadalombiztosítási státuszúnak tekintetem azt a már nem tanuló 14 éven felüli személyt, aki a társadalombiztosítási ellátások valamely formájának igénybevétele alapján rendszeres havi jövedelmet és egyéb jogosultságokat (pl. utazási kedvezményt, egyes szolgáltatásoknál árkedvezményt, hitelfelvételi lehetőséget, stb.) élvez. (A mai tb-szabályok mellett ilyen jellegű ellátást a különböző nyugdíjakon kívül a gyek, a gyed, valamint a gyermeknevelési támogatás /gyet/ biztosít).

A családi gazdálkodás átforgalmazt rendjét a prés gyorsuló működése csakhamar a mindennapi élet *normájává* tette. A munka és a szociális járandóságok helyettesítési viszonyára épülő új életforma társadalmi térfoglalását jelzi, hogy napjainkban 100 háztartás közül nem kevesebb, mint 65-ben (magyarán: a családok kerekén *kétharmadában*) részben legalább az említett jóléti ellátások biztosítják a megélhetés rendszeresen kalkulálható alapját, 46-ban pedig *kizárólag* ezek. Összehasonlításképpen és a változások dinamikájának érzékeltetésére érdemes felidézni a rendszerváltás kezdetét, amikor – a munkanélküliség előli menekülés kiváltotta tömeges leszázalékoltatás és korai nyugdíjaztatás dacára – 100 háztartás között még csak 47 volt azoknak a száma, amelyek gazdálkodásukat legalább részben a tartós társadalombiztosítási

jövedelmek egy vagy más fajtájára építették, és csupán 26-ban számítottak ezek a bevételek a megélhetés egyedüli biztos forrásának.<sup>120</sup>

Nem szorul különösebb bizonyításra: a gazdálkodási stratégiák gyors és gyökeres átalakulása mélyen kikezdte a mindennapi munkamegosztás szokásszerű családi szerepeit is. Az erejük teljében lévő férfiak hagyományos családfenntartói pozíciója lassacskán már csak az emlékezetben él. Ami a stabil források előteremtését illeti, feladatkörüket egyre inkább a jó karban lévő fiatal nyugdíjas asszonyok veszik át.<sup>121</sup> Jogosultságuk érvényesítését persze nem a munkától, legfeljebb a szervezett gazdaságtól való búcsúnak szánják: akárcsak korai nyugdíjazásukat kérő férfi társaik, ők is teljesítik a napi penzumot, és a megszokott nyolc óras ütemezésben jócskán kiveszik a részüket a fiatalok irányította családi vállalkozásban, az alkalmi szürke és fekete munkákban, vagy éppen a még munkaviszonyban álló családtagok megnövekedett munkahelyi lekötöttségét ellensúlyozni hivatott „családi szociális szolgáltatásokban”<sup>122</sup>. Hasonló teendők várnak a havi járandóságukkal családjuk számára a

---

<sup>120</sup> Mielőtt az ugrásszerű növekedés hátterében a főszerepet a demográfiai változásoknak, mindenekelőtt az előregedés hatásának tulajdonítanánk, érdemes megjegyezni, hogy bár a népesedési folyamatok kétségtelenül befolyásolják a háztartások aktivitási szerkezetének alakulását is, a jelek szerint rövid történelmi távlatban legfeljebb szerény eltolódásokat eredményeznek. Ezt jelzi a tény, hogy az idézett adatok forrásául szolgáló 1992-es és 2005-ös TÁRKI-felvételek életkor-összetétel szempontjából reprezentatív mintáit összevetve, tizenhárom év múltán mindössze 6 százalékkal mutatkozik magasabbnak azoknak a háztartásoknak súlya, amelyekben legalább egy hatvan éven felüli személy él – míg a nyugdíjat (is) élvező háztartások aránya időközben 39-ről 60 (!) százalékra emelkedett.

<sup>121</sup> A 60 évnél fiatalabb nyugdíjasok tradicionálisan férfiak uralta terepén dinamikusán emelkedik a nők aránya: 1992-es 24 százalékos részesedésükkel szemben arányuk ma 30 százalékos. Ennél szerényebb mértékben ugyan, de a nőknek a teljes nyugdíjas népességen belüli aránya is megemelkedett: 57-ről 60 százalékra. Minthogy a kérdéses másfél évtized alatt a két nem átlagéletkora néhány tizednyi eltéréssel azonos módon változott – a férfiaké 2,6 a nőké 3,1 évvel hosszabbodott –, a három százalékos arányeltolódást gyakorlatilag teljes egészében a hajdani nemi különbségeket immár felülrő hatalmas korai nyugdíjazási „mozgalomnak” tulajdoníthatjuk. – A „mozgalom” jogi és intézményi talapzatának az utóbbi évtizedben végbement spontán kiszélesítéséről a dolgozat következő részben bővebben szó lesz.

<sup>122</sup> A már többször idézett időmérleg-adatok világosan jelzik a munkaviszonyban álló mindkét nembeli keresők munkahelyükön ledolgozott munkaidejének egyértelmű meghosszabbodását, és az „inaktív” családtagok – különösen a felnőtt gyermekeikhez közel lakó nyugdíjas nagyszülők – háztartási, gyermeknevelési, betegellátási, ügyintézési, stb. „szolgáltatásainak” ezzel párhuzamos dinamikus növekedését. (Farkas – Vajda 1989; Vajda Á. 1997; Szalai J. 2004) – E sokrétű tevékenységi kör ellátása egyébként nemcsak a munkában álló családtagok intenzívebb munkavégzését segíti, hanem jelentékenyen kíméli a pénztárcát is – hiszen a piacon mind drágábban megvásárolható gyermekfelügyeleti, idősgondozási, házi ápolási, étkeztetési, stb. szolgáltatásokat vált ki. Innen a

tisztos szegénység biztonságát szavatoló „gyeses kismamákra” is. A gyermekeikkel egyhuzamban otthon töltött 6-8 évben ők az önellátó kisgazdaságok és az olcsón megvásárolható szomszédsági szolgáltatások legmegbízhatóbb munkaerői, akik termelőmunkájuk mellett persze arról is gondoskodnak, hogy tíz – tizenkét órás napszámból hazatérő férjüket mindig meleg étel várja, és hogy a család eljáró tagjai kifogástalan öltözkében menjenek iskolába, munkába.

A nemek „új” munkamegosztása igencsak régi képzeteket ébreszt: a biztonságteremtés asszonyok uralta terepén mintha a háború előtti családminták reinkarnációja folya. Mert nem lehet nem észrevenni: hiába ők „hozzák” az anyagi stabilitás forrását a konyhára, szerepvállalásukért cserébe idősödő és fiatalabb, középosztályi szinten élő és szegény nők százezrei záratnak mindinkább az otthon négy fala közé, hogy erejükhöz mérten idővel, munkával, energiával és a foszladozó látszat fenntartásával segítsék férfi-társaikat a „társadalmilag értékesebb”, de mindenképpen nyilvánosabb munkavállalásban. A szó fizikai értelmében vett visszavonulásuk az átvitt tartalmat igazolja, és persze megfordítva: a konzervatív együttélési minták új keletű divatja a realitásokból meríti életerejét és a kényszerű alkalmazkodásból a maga önigazolását. (Neményi 1994; Tóth O. 1995; Neményi – Kende 1999)

A nyugati trenddel és a nemi szerepek modernizálódásának közelmúltbéli hazai tapasztalataival egyaránt szembeforduló neokonzervatív irányváltás beható elemzésére ehelyütt nincs módom. A témánkat közvetlenül érintő vonatkozásban azonban a jelenség két fontos következményét mégis érdemes talán kiemelnem. Az egyik az az első pillantásra jótékony hatás, amit a nők „hazaköltözése” a közpénzek felhasználására gyakorol: hiszen gyorsan bővülő „családi szociális szolgáltatásaikkal” állami forrásokból működtetett bölcsődék, óvodák, kórházi ágyak, idősotthonok válnak felszámolhatóvá – az anyagi hasznót márpedig manapság milliárdokban mérik. Csakhogy az ellátottak (gyerekek, idősek, betegek) társadalmilag

ellenőrizhetetlen kiszolgáltatottságán túl, a fejlemény kárát maguk a készséges szolgáltatók látják. Mert más megoldás legfeljebb borsos áron lévén, idővel a gondozói munkájukat kiváltani képes intézmények hiánya tartja őket otthon – amivel a nyílt piacon, ellenőrzött színvonalon kínált modern szolgáltatások igénybevehetősége pénztárca kérdése, ezzel pedig lassacskán a legtehetősebbek kizárólagos privilégiuma lesz. A belátható (sőt, már ma is tapasztalható) következmény a szolgáltatást nyújtó intézmények igénybevevőik társadalmi állását kidomborító kasztosodása, ezzel együtt pedig a hozzájuk tapadó szociális jog-tartalmak további gyors szegmentálódása.

A második összefüggés kissé áttételesebb. A családi élet önigazoló újkonzervativizmusának talaján ugyanis nemcsak az egyenjogúságon nyugvó férfi és női szerepek régi patriarchális minták szerinti visszarendeződése zajlik, de az észrevétlen folyamat közepette veszélybe kerülnek a modern gazdaságfejlődés éppen csak meghonosodott munkamegosztási viszonyai is. Mert a formális munkából való visszavonulással első lépésben ugyan látszólag csak a biztonságteremtés kerül az otthon négy fala közé, de spórolási és ésszerűségi okokból a családok csakhamar az addig pénzért vásárolt szolgáltatásokat is otthoni munkaszervezéssel váltják ki. A formális és informális szolgáltatói tevékenységek háztartások százezreiben végrehajtott „ésszerű” cseréje viszont nyilvánvaló módon apasztja az előbbiekre iránti piaci keresletet – ezzel pedig a mind tömegesebbé váló folyamat „önszabályozó módon” csökkenti a szervezett gazdaság főként női munkahelyeit. A piac ágazati idomulása egyre inkább gátja a nők újbóli elhelyezkedésének, ami újabb visszavonulásra és fokozott informális munkavégzésre ösztönöz – és így tovább. A távlati következmény a gazdasági modernizáció

megtorpanása és a munkaerő-piac felvevőképességének további hanyatlása – a felerősödő foglalkoztatási szelekcióról és annak jól ismert folyamányairól már nem is szólva.<sup>123</sup>

A „prés” gyorsuló működésének jövőbeni veszélyeit igazán drámaivá azonban az azonnaliak teszik. Munka és jóléti ellátás egyénileg és társadalmilag egyaránt „racionálisnak” tűnő helyettesítése ugyanis nehezen visszafordítható rombolásokat végzett maga körül már eddig is. Mert bár a tömeges „helycsere” az elszegényedés ellen küzdő középrétegeket – pregnáns jövedelmi-vagyoni egyenlőtlenségek és újra igazolást nyert alá-fölrendeltségi viszonyok árán ugyan, de – anyagi értelemben hathatósan védi, társadalmi pozíciójuk tényleges és stabil támaszát elsősorban mégis az „alattuk lévők” biztonságának az évek folyamán végbement intézményes felszámolódása adja.

Mint azt dolgozatom következő részében részleteiben is igyekszem majd igazolni, e második típusú „csere” az első egyenes folyamánya. A jóléti intézményrendszer napjainkra a segélyezés gettóival fizikailag is megjelenített hasadása, illetve a források immár abszolút értelemben vett átpumpálása a szegények támogatási rendszeréből a közép- és felső rétegek biztonságát finanszírozó nyugdíj-kasszába *közvetlen* következménye ugyanis a munkahelyek fogyatkozásán és az informális gazdaság terjeszkedésén nyugvó újabb kori struktúra-váltásnak – rokoni viszonyuk akkor is bimbózik, ha a helyzetből előálló „kiszorítósdit” a személyes viszonyok szintjén senki sem is akarja. Sőt, a kiszorítás sokak sokféle személyes jó szándéka ellenére gyorsuló ütemben és egyre simábbra csiszolt intézményi mederben zajlik. – Így azután a 3. táblázat ránézésre megnyugtató utolsó adatsora (láthatjuk: a minden biztonsági pillért nélkülöző háztartások aránya 1992 és 2005 között csaknem a felére csökkent) olyan társadalmi

---

<sup>123</sup> Az itt leírt folyamat nem borús vízió, hanem napi valóság; a tercier szektor évek óta tartó bővülése mellett, az utóbbi években egyértelműen visszaszorultak az alacsonyabb képzettséget igénylő, főként nőknek munkát adó szolgáltatói munkahelyek. A szektoron belüli fokozatos szerkezeti eltolódást jól mutatják a foglalkoztatás nemenkénti és tevékenységekörönkénti összetételéről rendszeresen gyűjtött munkaerő-piaci adatok. (Frey 1999; Laký 2001)



állapotot tükröz, ami a mindennapok valóságában egyre kevésbé létezik. A lakossági átlagok ugyanis jótékonyan egybemossák a nem-szegény többség napjainkra csaknem teljes körűen szavatolt biztonságát és a szegény kisebbség másfél évtizede mozdítatlan tömeges biztonsághiányát, miként eltüntetik a megkapaszkodás lehetőségének az utóbbi körben különösen éles etnikai/faji demarkációs vonalait is.

A kérdés későbbi részletes elemzését megelőlegezve, a többség és a kisebbség között kialakult szakadék mélységének érzékeltetésére elég itt a legutóbbi TÁRKI-felvétel néhány adatát felidézni. A 2005-ös év fentebb látható impresszív 5 százalékos átlaga úgy „jön ki”, hogy a teljes bizonytalanság marginalizált helyzetével a nem-szegény többség ma már csak két százalékanak, míg a létminimum alatt élő nem roma szegény kisebbség 13, viszont a szegénységben élő cigányok 23 százalékanak kell szembenéznie. A marginalizálódás e markáns esélykülönbségeinek hátterében elsősorban a faji megkülönböztetés borotvaéles késével szabdalt munkaerő-piac sajátos formában zajló „kifehérítése” áll<sup>124</sup>; ma a nem roma háztartások 44 százalékanak van legalább egy munkaviszonyban lévő tagja,<sup>125</sup> míg a megfelelő arány a roma szegények esetében csak 21 százalékos. A munkahelyek elvesztéséből adódó instabilitást a társadalombiztosítás amúgy mindinkább csak a nem szegényeket szolgáló tartós ellátásai akkor sem tudják ellensúlyozni, ha a szocialista évtizedekben összegyűjtött jogosultsági éveknek köszönhetően, ma még a mind roma, mind a nem roma szegények közel fele részesülhet a „jóléti prér” amúgy kétséges áldásában.<sup>126</sup> Persze közben azért a tartós ellátások útján megszerezhető

---

<sup>124</sup> A kés pengéjét élező látható és láthatatlan folyamatokról lásd: Liskó 1997; Kemény 2000; Kemény – Janky – Lengyel 2005; Kertesi 2005

<sup>125</sup> Ebben a tekintetben a nem roma szegények és a nem-szegény többség között nincs különbség. Igaz, az elhelyezkedő családtagok nem azonos értékű munkák között válogathatnak, de a két csoportba tartozó háztartások között mindössze tizedszázaléknyi esélykülönbség mutatkozik abban, hogy életvitelüket legalább részben a biztosak közül is a legbiztosabb forrásra, a munkavállalásból származó rendszeres keresetre építhessék.

<sup>126</sup> Bár a tartós társadalombiztosítási ellátások valamely formáját igénybe vevő háztartások arányában alig mutatkozik eltérés (a szegények és nem szegények, romák és nem romák háztartásai 61- 69 százaléknak van ilyen jövedelme), a mind a jövedelem szintjében, mind státusz-vonzatában „legelőkelőbb” nyugdíjak hozzáférési esélyei

biztonság nemcsak a havi összegekben, de azok arányában is a keménnyé szilárduló új rendies rendet követi. Mert míg a szegénység szintje fölött élő többség fejenként számított összes jóléti jövedelmében 91 százalékot képviselnek a kérdéses járandóságok, addig a megfelelő hányad a nem roma szegények esetében 63, a cigány szegény háztartásokban viszont csak 44 százalékos. (Ehhez érdemes hozzátenni, hogy a viszonyítási alapjául szolgáló összeg a szegények két csoportjában 53, illetve 56 százalékkal – egyaránt kereken havi 20 ezer forinttal – marad *alatta* annak a 36 ezer forintos fejenkénti havi átlagnak, amit ma a nem szegények családjai a jóléti újraelosztás különböző csatornáin összességében kapnak.)

— ... —

Mindent egybevetve, a megélhetés biztonságának a munkavégzés és a jóléti ellátások helycseréjén nyugvó kiterjesztése tehát igen sokba kerül. Pénzben sem kevésbe, de még nagyobbnak látszik az az ár, amit az állampoláriság első- és másodosztályú szociális jogtartalmainak érvényesülésével azonnal, a társadalmi viszonyok deformálódásának ma még alig kalkulálható felárával tetézve pedig a későbbiekben kell majd fizetni érte. Mindazonáltal a tulajdonviszonyok és a gazdaság szerkezet gyorsan kiformalódott keretfeltételei között a szervezett foglalkoztatás megállíthatatlan zsugorodásának rövid távon, mint láhattuk, nem kínálkozott más alternatívája, mint a „jóléti prés” gyorsuló pumpálása. A szociális ellátások – mindenekelőtt a társadalombiztosítási szolgáltatások, közöttük is első helyen a nyugdíjak – rövid távon „célracionális” felfuttatása áll tehát az „államosítás” útján „államtalanított” hazai piacgazdaság kiépítésének hátterében. A kiépült új piacgazdaság zsugorian bánik a munkahelyekkel, viszont bőkezűen osztja az informális munkaalkalmakat – a kényes egyensúlyt

---

már markáns osztálykülönbségeket jelenítenek meg. Nyugdíjat ugyanis ma a nem szegény többség háztartásainak 63, míg a roma és nem roma szegényekének egyaránt 48-48 százaléka élvez.

pedig a jóléti ellátások finanszírozzák. A bonyolult feladat végrehajtásához nemcsak források, de komoly szabályozórendszer is igényeltetik. Az utóbbit az elosztáshoz rendelt „villanyrendőrök” biztosítják, amelyek a két piac igényei szerint terelnek kit-kit az ellátások megfelelő pályájára. A mind tökéletesebb áramszolgáltatást pedig az osztály- és faji szempontú szelekció egyre pontosabban kodifikált szociális jog-tartalmai szavatolják.

Közelebbi bemutatásuk dolgozatom következő részének tárgya.

### **III.**

## **A PIAC ÉS A „SZOCIÁLIS KÉRDÉS”: NYÍLT ÉS REJTETT MEGKÜLÖNBÖZTETÉS A JÓLÉTI ÚJRAELOSZTÁSBAN**

### **A JÓLÉTI RENDSZER SZERKEZETI ÁTALAKÍTÁSÁRÓL**

1990. május 22-én Antall József a következő szavakkal vezette be a rendszerváltás első kormányának az új jóléti berendezkedés kialakítására és működési elveire vonatkozó elképzeléseit:

„Az ország történelmi tradíciói, humánus nemzeti szolidaritásra alapozott értékei, valamint a politikai egyensúly követelményei alapján sem tekinthet el a felgyorsuló szerkezeti korszerűsítés társadalmi következményeinek kezeléséhez szükséges, de ez idő szerint alig létező szociális védőháló kialakításától, szociális intézményrendszerünk megszervezésétől. E követelmény elfogadhatóbbá teszi a modernizáció következményeit, kevésbé destabilizálja a nemcsak nemzeti, hanem összeurópai érdeknek is tekinthető erőszakmentes átalakulást... Erős, a magántulajdonon és a magánvállalkozáson alapuló szociális piacgazdaság áll stratégiánk középpontjában. Az egész társadalombiztosításnak át kell alakulnia, hogy a gazdasági élet ingadozásaitól mentesítse saját vagyonát, és legyen működését ellenőrző valódi önkormányzata... A nyugdíj munkával szerzett jog; a nyugdíjasok létbiztonságát csak egy megújult biztosítási rendszer oldhatja meg... Mindazok, akik erőtlenek, hátrányos helyzetben vannak, egy szociális védőháló révén segítséget várhatnak a társadalomtól és az államtól. Segíti azokat, akik akár a régi rendszer társadalmilag igazságtalan és gazdaságilag ésszerűtlen közegében halmozottan hátrányos helyzetbe jutottak, valamint azokat, akik a modern piacgazdaságba való átmenet során kénytelenek elszenvedni ilyen hatásokat... A családok többségének szociális biztonságát nem a szociálpolitikának, hanem a gazdaságpolitikának kell megteremtenie! Az igazi jó szociálpolitika mindig a gazdaságpolitika!” (Pálmány 1994, 13-40. old.)

A miniszterelnök által felvázolt elgondolások a parlamenti pártok általános támogatását élvezték. A modern szociális ellátórendszer megteremtését valamennyien kardinális kérdésnek látták, az állam jóléti szerepvállalásának újrafogalmazását pedig – az átalakulás menetrendjét illető elképzeléseik minden egyéb különbsége ellenére – percnyi halasztást sem tűrő feladatnak ítélték mindannyian. Mint azt programjaik kapcsán korábban már láttuk, gazdasági és politikai helyzetértékelésük ugyanis teljesen megegyezett abban, hogy a „régi rendszer társadalmilag igazságtalan és gazdaságilag ésszerűtlen közegének” felszámolása nélkül a rendszerváltás sikere foroghat kockán. Ezért egyetértettek abban is, hogy mind az új politikai rend legitimációja, mind a gazdasági átalakulást kísérő szociális feszültségek kezelése a jóléti ellátások gyors, hatékony és célirányos átalakítását kívánja meg. Mindezen túl, az állam „túlhatalmának” visszaszorítását előmozdító jóléti reformokat a pártállami struktúrák esetleges visszarendeződésének veszélye is sürgetővé tette. Nyomós indokok, közvetlen politikai érdekek és ritkaságszámba menő konszenzus rendkívüli találkozása tehát azt sugallta, hogy a szociális jogok újragondolásán és az új politikai alapelvekkel illeszkedő törvényi szabályozásán nyugvó átfogó „jóléti rendszerváltás” az új berendezkedés kialakításának az elsők között is az egyik első lépcsőfoka lesz.

Tizenöt év múltán a történet „csattanóját” már ismerjük: az idézett szövegrészletből felsejlő nagy ívű program csaknem meghirdetésének pillanatában lekerült a napirendről, s bár a későbbi kormányok röviddel hatalomra jutásuk után újra meg újra szükségét érezték, hogy a változó helyzet és a maguk politikai ízlése szerint átfogalmazzák a „szociális kérdés” kezelésére vonatkozó elgondolásokat, a korán kialakult intézményi szerkezet alapvonásain egyikük sem változtatott. Mindazonáltal az idők folyamán a szociális szükségletek kielégítésére szolgáló ellátási formák mélyreható átalakuláson mentek keresztül, aminek eredményeként napjainkra a jóléti újraelosztás, mint láttuk, nélkülözhetetlen új funkciók és korábban ismeretlen

szolgáltatások gazdagon tagolt rendszerével illeszkedik a piacgazdaság mind kidolgozottabbá és szilárdabbá váló működési rendjébe.

Az új szolgáltatásokat azonban nem a szükségletkielégítés jogelveinek és intézményeinek rendszerszerű kialakítását célzó elosztáspolitikai elképzelések, hanem a nap nap után előálló kényszerhelyzetek hívták életre: ötletszerű fogantatásukat jobbra a gyakorlat kihívásaira adott ad hoc válaszoknak köszönheték. Ha pedig hosszabb-rövidebb időn át beváltak, akkor az államigazgatás berkeiben előbb „elvi jelentőségűvé” emelkedtek, majd hivatalos körlevelek, ajánlások és rendelkezések kibocsátása útján intézményesültek, s végül a szereplők napi használatában tartós funkciókra tettek szert. Mint arról korábban röviden volt már szó, a nagy vonalakban a rendszerváltás legelső hónapjaiban lefektetett szabályozási elvek mentén így a jogosultságok, a hozzáférési utak és a mindennapi „szociális gondoskodásban” érvényesítendő elosztási szempontok értelmezésének, illetve újraértelmezésének végeláthatatlan láncolata vette kezdetét, amiben mindmáig legfeljebb az jelent halvány szakaszolást, hogy az ütköző érdekek kiegyezéséből sarjadó szokásjogot az állam idővel a „megállapodások érvényben tartását” szabályozni hivatott rendeletekké, majd tartósabbnak szánt törvényi normákká szilárdítja. (Horváth Á. 1995; Zolnay 1999; Szalai J. 2000 és 2001; Fazekas 2001; Kertesi 2005)

E sajátos átalakulási folyamat közelebbi bemutatása áll az itt következő fejezetek középpontjában. Elemzéseimben alapvetően két, egymáshoz szorosan kapcsolódó kérdésre igyekszem választ találni. Egyfelől megkísérlem rekonstruálni a fentebb jelzett spontán intézményfejlődésnek azokat a fontosabb állomásait, amelyekhez az államszocializmusból örökölt jóléti berendezkedés eredeti rendeltetésének célirányos átértelmezése és az ellátórendszer átalakításának legfontosabb mozzanata, a „piaci” és a „rászorultsági” elvű jóléti szolgáltatások szigorú különválasztásán nyugvó kettős intézményi szerkezet kiépítése köthető. Ahogyan arról

korábban érintőlegesen volt már szó, az intézmények lassacskán formálódó új arculata, a jóléti ellátás új rendjében kijelölt pozíciójuk és funkciójuk elválaszthatatlan a mögöttük felsorakozó érdekcsoportoknak az új társadalmi struktúrában elfoglalt helyétől, hatalmi súlyától és a törvényalkotásra gyakorolt befolyásától. Jó okunk van tehát azt várni, hogy a jóléti redistribúció alapsajátosságainak felszínre hozatalával sokat megtudhatunk az állam forrásainak megszerzésére irányuló szükségletekről, érvényre juttatásuk mai formáiról és kielégítésüknek az átalakulás folyamatában kimunkált mindennapi eljárásairól. De persze a hatások az ellenkező irányban sem lebecsülendők. Mert a jóléti redistribúció nemcsak a jövedelemből való részesedés társadalmi viszonyrendszerét rendezi át, hanem a források rendelkezésre bocsátásához társított jogosultságok, valamint a különböző támogatási formák szimbolikus tartalma révén, szolgáltatásai egyszersmind aktív alakítói is az elosztási küzdelemben részt vevő szereplők piaci és társadalmi státuszának. Az itt következő elemzések második fontos célkitűzése e kettős irányú strukturális hatás behatóbb vizsgálata lesz. Igyekszem feltárni a felszínen a redistribúciós részesedéért folyó érdekütközések igazi tétjét, és bemutatni, hogy az ellátások allokációja egyúttal olyan rendelkezési jogok és legitimációs tartalmak elosztásával jár, amelyek rögzítik az új piaci struktúra markáns törésvonalait, ugyanakkor megfellebbezhetetlenné teszik az állampolgáriság új szociális jog-tartalmainak e törésvonalakhoz igazodó rendies tagolását.

Mielőtt a részletekre térnék, érdemes azonban röviden áttekinteni, ami a fentebb látott kezdeti politikai konszenzusból napjainkra megvalósult: azokat a fontosabb intézményi átrendezéseket, amelyek új mederbe terelték a „szociális kérdés” elvi közelítését és – főleg – annak napi kezelését. Mert ugyan az átalakítás, mint említettem, átfogó társadalompolitikai elgondolásoknak mindvégig híján volt, nem nélkülözte viszont azokat a legfontosabb politikai és gazdasági alapelveket, amelyek egyrészt támpontot nyújtottak az állam újradefiniált *szociális*

*felelősségvállalásának* körvonalazásához, másrészt a jóléti berendezkedés *piackonform működésének* megalapozását célozták, harmadrészt, igazodási pontokat szolgáltatottak a különféle ellátások *jogosultsági és igénybe vételi szabályainak* kialakításához.

Az intézményi reformok irányait kijelölő alapelvek közül az első – talán mondani sem kell – a *központi állam* újraelosztó szerepének jelentős visszaszorítása volt. Az elv valóra váltását mindenekelőtt a hatalmi szerkezet új súlypontjainak kialakítása tette sürgetővé. Mert a rendszerváltás kezdetén különösen jogosnak tűnt a félelem, hogy a demokratikus hatalommegosztás szellemében életre hívott, ám szerepeik gyakorlásában még járatlan új intézmények (a kormányzati munkát felügyelő többpárti parlament, a törvénykezés normarendjét vigyázó Alkotmánybíróság, a nemzet és a társadalom közös érdekeit megjeleníteni hivatott köztársasági elnök) könnyen alulmaradhatnak az állam feletti ellenőrzésben, ha a hatalom mindenkori birtokosainak kezében továbbra is a politikai jóindulat megvásárlására alkalmas jelentős források összpontosulnak.

De az állami redisztribúció pénzalapjainak gyors lefaragását diktálták az új politikai berendezkedés legitimációs törekvései is. Láttuk korábban, hogy az államszocializmus utolsó időszakának jóléti rendszere a második gazdaság és a központi tervirányítás közötti híd sikeres megteremtésével nem lebecsülendő társadalmi támogatottságra tett szert, amelyet a transzformációs válság megrázkódtatásai az emlékezetben visszamenőlegesen még fel is erősítettek. Ilyen körülmények között a rendszerváltó pártoknak elemi – közös – érdekük fűződött ahhoz, hogy látványosan elvonják a paternalista állami osztogatás anyagi alapjait, és egyidejűleg megerősítsék a frissen életre hívott hatalmi centrumok – közöttük is első helyen a választott helyi önkormányzatok – új jogelveken nyugvó szociális funkcióit. A legitimációs „helycserére” irányuló törekvések a rendszerváltás folyamán mindvégig igen erőteljesek



maradtak, és alig több mint egy évtized leforgása alatt a központi állam igazi „trónfosztásához” vezettek. Beszédesen jelzi ezt, hogy míg a közvetlenül adókból finanszírozott pénzbeni jóléti ellátásoknak 1991-ben még 82 százalékát, 2004-ben már mindössze 27 százalékát folyósították a kormányzati irányítás alá tartozó szervezetek – és persze időközben éppen fordított arányban nőttek meg súlyukban a helyi önkormányzatok jóléti jogosítványai. (KSH 1993 és 2005d)

A politikai motívumokon túl, a piaci átalakulás felgyorsítása is a központi jóléti kiadások jelentős korlátozását diktálta. Mindenekelőtt azért, mert a megörökölt hatalmas külföldi adósságállomány által keményen behatárolt mozgástérben a központi költségvetés radikális átrendezése látszott az egyetlen lehetőségnek ama tetemes összegek előteremtésére, amelyeket az állam előtt álló alapfeladat, a privatizáció lebonyolítása igényelt. Igaz, a rendszerváltást kísérő súlyos válság közepette a szociális kiadások összterjedelmének jelentős csökkentése nemigen jöhetett szóba, mégis, gyors decentralizálásuk néhány tíz-milliárdnyi megtakarítást azért így is eredményezett,<sup>127</sup> távlatilag pedig mindenképpen a források hatékonyabb és pénzkímélőbb felhasználását ígérte. Ráadásul a központi és a helyi állam közötti feladatmegosztás új rendje több más – alább ismertetendő – szempontból is üdvözlendőnek tűnt, ezért joggal lehetett remélni, hogy a szociális ellátásokért viselt felelősségnek a helyi közösségekre való átruházása mérséklően hat majd a válság éveiben különösen kiéleződött redisztribúciós konfliktusokra.<sup>128</sup>

Mindezen túl, a központi redisztribúció lefaragását diktálták azok a távlatosabb elgondolások is, amelyek a piac térnyerésével párhuzamosan, a forrásokkal való gazdálkodást a gazdaság minden szegmensében az üzleti racionalitás logikájának kívánták alárendelni, s

---

<sup>127</sup> Annak ellenére, hogy a társadalombiztosítás költségvetési „háttértámogatása” időközben tetemesen megnőtt (lásd alább), az adókból finanszírozott jóléti kiadások összege reálértékben 2004-ben 35 milliárd forinttal alatta maradt az 1991-es értéknek, ami mintegy 11 százalékos „megtakarítást” jelent. (Saját számítás – KSH 1993 és 2005d alapján)

<sup>128</sup> A várakozás beigazolódott. Mint látjuk majd, a szociális küzdelmek fő színtere a következő másfél évtizedben az önkormányzati ellátás lett, ami a gyengébb érdekérvényesítési képességű csoportok kiszolgáltatottságát ugyan súlyosan elmélyítette, viszont puffer módjára elejét vette szélesebb társadalmi mozgalmak megszerveződésének és országos hatósugarú politikai konfliktusok kialakulásának. – E sajátos politikai „egyenleg” bővebb tárgyalására később még visszatérek.

amelyek szemszögéből a központi állam szociális költekezése a pénzalapok kontrollálhatatlan „elszökésére” alkalmas betömhetetlen szelepnek tűnt. Ebből a nézőpontból alapvető feladatnak látszott a jóléti ellátások „államtalanítása”, amin a gazdaságban véghezvitt privatizáció mintájára, a szolgáltatásokat működtető és azokért felelős nevesített tulajdonosok „megteremtése” volt értendő. (Horváth M. – Péteri 1993) Persze az analógia csak korlátozott érvényű lehetett, hiszen az Alkotmányban lefektetett elveknek megfelelően, a szociális alapszükségletek kielégítése továbbra is állami feladat maradt, s így a megfelelő „vevő” kiválasztása a dolog természete folytán nem igazodhatott a tőkeerő, a hatékonyság, a termelékenység bevált piaci szempontjaihoz. Mindez azonban nem változtatott a tényen, hogy a jóléti szolgáltatások tulajdonosi jogosítványaiért csakhamar éles és olykor nyers pozícióharcba forduló küzdelem indult, ami hullámszó intenzitással bár, de mindmáig végigkíséri a helyi önkormányzatok és az elosztási csapok felett örökös parlament konfliktusos viszonyát, és hosszú éveken át minden más törekvéssel szemben uralta a társadalombiztosítási rendszer jelentéktelennek tűnő törvénymódosítások sorozatával véghez vitt piaci „reformját”.<sup>129</sup> (Horváth M. – Kiss, 1996; Solt 1998, 2. kötet 312-316. old.; Szalai J. 2001; Péteri 2005)

A jóléti rendszer átalakításának második alapelvéről, a *decentralizálásról* mint a központi hatalom korlátozására szolgáló intézményes megoldásról az előbbieken röviden volt már szó. A fogalom azonban a rendszerváltás kontextusában jóval többet jelentett új államigazgatási és forrás-allokációs eljárások meghonosításánál. Köznapi értelmezését ugyanis a túlközpontosítás

---

<sup>129</sup> Az új és újabb piaci szereplők sajátos részesedési igényeinek megjelenítésére a rendszerváltás óta nem kevesebb, mint 82 *társadalombiztosítási törvényt* – a címekben szereplő finom distinkcióval: *törvénymódosítást* – fogadott el a parlament (természetesen nem véve itt számításba az éves költségvetési beszámolókat). E törvények döntő része a *nyugdíjjogosultság* értelmezését és/vagy megnevesített csoportok *járulékfizetési kedvezményét* (jobbára: a helyettük fizető államigazgatási szervezetek felsorolását) tartalmazza, illetve „–nyugdíj” szövegű *külön járandóságai*k feltételeit szabályozza. A folyamatos jogalkotói „finomhangolás” eredményeként a pénzalapok feletti rendelkezés rendies privilégiumokkal körülbástyázott „hozzájárulási elvű” rendszerében ma *101 (!) jogcímen* lehet nyugdíjhoz és ún. nyugdíjszerű ellátáshoz jutni. (A részletes lista rendelkezésre bocsátásáért köszönettel tartozom Tokaji Károlynénak.)

még közeli társadalmi tapasztalata formálta, s így gondolköre az évtizedes megfosztottságok felszámolásának politikai értéktartalmával telítődött. Ennek megfelelően az új hatalom decentralizációs törekvései a mindennapi olvasatban a közösségi autonómia garantálására vonatkozó ígervényt jelentettek, ami közelebbről egyrészt az állami jogosítványok és a hozzájuk társuló tulajdon radikális átrendezését, másrészt a megörökölt átláthatatlan intézményi konglomerátumok lebontását és új, kontrollálható szerkezetek kialakítását foglalta magában. A jóléti ellátások vonatkozásában az elgondolások valóra váltásának reménybeli letéteményese a választott helyi önkormányzat lett, amelyet a törvényalkotó egyetlen nagy ívű jogalkotási gesztussal valóban igen hamar fel is ruházott az autonóm hatalomgyakorlás mindhárom kellékével: a döntés és a gazdálkodás szabadságával, a tulajdon feletti rendelkezés jogával, valamint az állampolgári szükségletek kielégítése iránti felelősségek széles skálájával.<sup>130</sup> Igaz, rövidesen kiderült, hogy az önrendelkezés valóságos játéktere igencsak szűkre szabott: hiába a vállalkozás szabadsága, ha a megörökölt tanácsai tulajdon eladhatatlan; hiába az új szolgáltatások létrehozásának szándéka, ha nincsenek források; és hiába a választott képviselőtestület törvényileg szavatolt széles döntési és ellenőrzési jogköre, ha fejlesztési vagy elosztási kérdésekben a helyi közösséget késhegyig menő politikai, gazdasági és szociális konfliktusok szabdalják. Mindazonáltal a tulajdonok, felelősségek és kompetenciák decentralizációja hosszabb távon így is ígéretessé tette az ország sok évtizedes infrastrukturális lemaradásának

---

<sup>130</sup> A törvényalkotáson, az igazságszolgáltatáson, a hadügyön, valamint a diplomácián kívül az önkormányzati törvénynek a települési önkormányzatok feladatait felsoroló passzusa valóban gyakorlatilag minden állami szerepkört tartalmaz: „8. § (1) A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.” (MKOGY 1990)

felszámolását, a helyi szolgáltatások spektrumának bővítését és minőségük javítását, továbbá teret nyitott a lakossági erőforrások bevonásának is. E modernizációs szempontokon túl, a központi és helyi állam közötti új munkamegosztáshoz nem lebecsülendő szimbolikus jelentéstartalom is társult: a redisztribúciós jogosítványok decentralizálásához kapcsolódó szubszidiaritási elv törvénybe iktatásával ugyanis az új hatalom már jóval a társulási tárgyalások megkezdése előtt világos és egyértelmű kifejezését adta az ország mielőbbi uniós csatlakozási szándékának.<sup>131</sup> (Horváth M. 2000)

Az eddigi két alapelv, mint láttuk, főként a hatalmi jogosítványok átrendezését, illetve új felelősségi és munkamegosztási viszonyok kialakítását segítette. A harmadik kissé más természetű: az állam és a piac illetékessége közötti pontos választóvonalak kijelölése mindenekelőtt az újraelosztás „profilisztitását” és *piaci illeszkedését* volt hivatva előmozdítani. A szigorú elhatárolás elméleti alapját a klasszikus liberalizmus államfelfogása szolgáltatta, amely – jól tudjuk – a szükségletkielégítést az egyén választási és cselekvési szabadságjogának, a piacot pedig e szabadságjog mindennapi gyakorlása szempontjából az egyedüli legitim intézménynek tekinti, míg ennek megfelelően az állam beavatkozási lehetőségét a piacról kiszoruló átmeneti támogatására korlátozza. (Hayek 1991) Bár a minimális állam e klasszikus programja a nyolcvanas-kilencvenes évek „denacionalizáló” nyugat-európai jóléti reformjaiban legfeljebb a tájolást segítő iránytűként szolgált, Közép és Kelet-Európa posztoszocialista átalakulásában a történelmi előzmények okán ennél jóval közvetlenebb szerepet játszott: az állam beavatkozási lehetőségének intézményes kiiktatása a transzformáció egy vagy más

---

<sup>131</sup> A szövegek egybevetésével könnyen kimutatható, hogy az 1990-es önkormányzati törvény pontról pontra magába olvasztotta a helyhatóságok szociális és gazdasági funkcióinak megerősítésére mindössze két évvel korábban elfogadott Európa Tanácsi Dekrétum összes lényeges ajánlását: a lokális döntéshozatal kiterjesztését, a közösségi gazdálkodás szabadságának megnövelését, az átláthatóság és beszámoltathatóság intézményi alapjainak megerősítését, valamint a nagyobb átjárhatóságot a helyi állami és civil intézmények között. (Council of Europe, 1988; MKOGY 1990)

szakmai programjának – többek között a településfejlesztés vagy az ártámogatási rendszer hazai reformjának – minden más megfontolással szemben prioritást élvező, *kiemelt szempontja* lett.<sup>132</sup> (Bokros – Dethier 1998; Pálné 2000)

Annak ellenére, hogy az efféle törekvések az érintettek számára általában az árak, az adók és más anyagi terhek ugrásszerű növekedésével járnak, az „államtalanító” neoliberális elképzelések a rendszerváltás első éveiben a hazai közönség viszonylag széles körű és tartós társadalmi támogatását élvezték. A jóváhagyás egyértelműen az államszocializmus évtizedeinek „szükségletdiktatúrájáról” szerzett tapasztalatoknak volt köszönhető (Fehér – Heller – Márkus 1991): a közfelfogásban a jóléti ellátások piacosítása a fogyasztói szuverenitásában évtizedeken át korlátozott társadalom rehabilitálását jelentette, és nyomatékossította az életformák szabad megválasztásának jogát. (Gál 1998; Szalai J. 2000) Ebben a kontextusban logikusnak és a többségi érdekekkel harmonizáló, racionális megoldásnak tűnt az a „profiltisztítás”, amely – a liberális elgondolás gyakorlati lefordításaként – egymástól szigorúan elkülönített intézményekbe és működési pályákra kívánta terelni a piac szabályozása alá helyezendő szolgáltatásokat, illetve azokat, amelyek esetében a szükségletek meghatározásáért is, kielégítéséért is az állam a felelős.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Ebben az összefüggésben érdemes megemlíteni a szélsőséges neoliberális reformok egyik első látványos fiaskóját: az *állami intervenció újraerősítését*. A települések forrás-ellátásának radikális „államtalanítása” ugyanis csakhamar ismét elkerülhetetlenné tette az eredetileg leginkább megszüntetni vágyott támogatási formát, a szabályozók nélküli központi kézi vezérlés gyakorlatát. A történet jól rekonstruálható a parlamenti jegyzőkönyvekből. Néhány hónappal az önrendelkezés elvi és költségvetési alapjait szabályozó önkormányzati törvény elfogadása után, 1991-ben heves érzelmeiktől fűtött képviselői hozzászólások formájában megjelent az igény, amely szerint „kivételes elbánásban” részesítendőek azok az „önhibájukból hátrányos helyzetbe került” települések, amelyek az általános normatív forrás-ellátás körülményei között történelmi hátrányaik miatt működésképtelenné válnak. Az igény meghallgatásra talált, sőt, az arra épülő gyakorlat azóta mindennapi rutinná vált: immár az országgyűlés rendes éves menetrendjébe tartozik, hogy kijelölje a különleges eljárásban támogatandó városok és falvak listáját, és megfelelő forrás-ellátásukról a költségvetési törvény keretén és tárgyalási rendjén kívül gondoskodjon. – A példa ceteris paribus vonatkoztatható a normatív úton szabályozott helyi szociális ellátásra, amelyet – a kiigazítást igénylő „különleges” esetek számának exponenciális növekedése folytán – napjainkban nem kevesebb, mint 227 különböző központi „norma” tart egységes(nek mondott) törvényes rendben. (Györi – Mózer 2006)

<sup>133</sup> A „profiltisztítás” meglepően gyors kivitelezéséhez a múlttól való elhatárolódás széles körű társadalmi

A szétválasztás nyomán megszülető két intézményről korábban volt és a továbbiakban még lesz is szó: az egyik a „hozzájárulási elven” működő *társadalombiztosítás*, a másik a „rászorultsági elvet” érvényesíteni hivatott helyi *önkormányzati segélyezés*. Elkülönítésüknek a piaci illeszkedés szempontjából kettős gyakorlati funkciója volt. A „befektetések” és „hozamok” üzleti logikája szerint átalakított társadalombiztosítástól – magyarán, a kötelező foglalkoztatással hajdan teljes körűvé tett „államszocialista” jogosultságoknak a piaci részvételhez kötött korlátozásától – rövid néhány éven belül a rendszernek nyújtott milliárdos költségvetési kiegészítések visszaszorítása volt várható, továbbá fontos távlati célként fogalmazódott meg az új, tőkeerős köztulajdon felfejlesztésének elképzelése is. Ugyanakkor a szociális szempontok képviselőjének besorolása a helyhatóságok (csaknem) kizárólagos fennhatósága alá – néhány alább érintendő más fontos megfontolás mellett – azonnali hasznot ígért. Remélni lehetett ugyanis, hogy a „gazda” megváltozásával, az adófizető állampolgárok az „arctalan” központnál jóval szigorúbb és hatékonyabb ellenőrzést gyakorolnak majd a birtokukba kerülő szolgáltatások felett. Mert kezükben az önkormányzatiság teremtette friss hatalmi jogosítványokkal, nyilván elemi érdekük – keményedő költségvetési korlátjuk mellett ugyanakkor kötelességük is – lesz, hogy a helyi közösségek igényeihez és lehetőségeihez igazítsák a rendelkezésre álló forrásokkal való napi gazdálkodást.

Mindezen túl, az illetékességi körök világos elhatárolására irányuló törekvésekben alapvető értékszempontok is kifejezésre jutottak: a történelmi előzmények fényében kiemelt jelentősége volt a *társadalmi igazságosság* és a *hatékonyság* fokozott érvényre juttatásának. A késő kádári évek kritikai szociálpolitikai irodalma ugyanis sokoldalúan bizonyította, hogy a

---

támogatásán túl a felhajtóerőt az adta, hogy a rendszerváltás „menedzselésére” nagy hatást gyakorló Világbank kitüntetett figyelemben részesítette a régió társadalombiztosítási és szegénnytámogatási rendszereinek piackonformmá tételét, a posztoszocialista reformok sikertörténetének tekintett magyar átalakulás összefüggésében pedig – a példanyújtás okán is – különös nyomatékkel sürgette a jóléti ellátórendszernek a fentebb vázolt liberális elvek szerinti szerkezeti átrendezését. (Világbank 1992, 1996)

kötelező teljes foglalkoztatás posztulátumán nyugvó korábbi jövedelemújraelosztás – deklarált céljával ellentétben – inkább a jövedelmi egyenlőtlenségek növelése, mintsem mérséklése irányába hatott; ráadásul pazarló módon, jelentős szociális jövedelmeket juttatott a viszonylag jómódú lakossági rétegeknek is. Az új elosztási rendszer felállításakor ezért alapvető célkitűzés volt a „felesleges” kiadások kiküszöbölése – magyarul annak elősegítése, hogy az újraelosztás csatornáin csak a valóban rászoruló és csak rászorultságuk mértékéig jussanak kiegészítő forrásokhoz. Remélhető volt, hogy mindezzel a redistribúció nemcsak célzottabbá, hanem igazságosabbá is válik: a köz pénze valóban a konszenzuálisan elismert szükségletek kielégítésére fordítódik majd, s akinek e tekintetben más utak is rendelkezésére állnak, az be sem kerül a szociális támogatások rendszerébe.

Az átalakítás hátterében meghúzódó technikai és gyakorlati megfontolások ezekhez az új igazságossági és hatékonysági elképzelésekhez kapcsolódtak. Miközben a társadalombiztosítási jövedelmek részesedési alapjainak „hozzájárulási elvű” újradefiniálásával feltűnően gyorsan halványodtak az érintett járandóságok szociális vonatkozásai, a „társadalmilag elismert” szükségletek terjedelmének és tartalmának kijelölését az állam mindinkább a helyi közösségek dolgává tette.<sup>134</sup> Az említett értékszempontokon túl, szándéka szerint mindezzel a jóléti ellátás új szerkezetét alakító elvek konzisztenciáját is növelni kívánta: a szolgáltatásoknak a piachoz, közelebbről a foglalkoztatás piacához kötődő szegmensében teret engedett a „kockázatközösség” tagjai közötti megállapodások biztosítási elvű szabályozásának; a piacról kizoruló ellátási normáinak meghatározását pedig közvetlen összefüggésbe hozta a helyi

---

<sup>134</sup> Bár az új szabályozás első pillantásra ezzel pusztán a fentebb említett szubszidiaritási elvet konkretizálta, a helyhatóságokra áttett feladatkör révén implicite az is kimondatott, hogy a szükségletek terén általános érvénnyel legfeljebb minimum-szabályok állíthatók fel – amivel persze egyúttal az is világossá tétetett, hogy kielégítésükért az állam a továbbiakban sem törvényi, sem anyagi garanciát nem vállal. – E sajátos „szabadság” következményeire a későbbiekben még visszatérek.

közösségek erősnek feltételezett belső szolidaritási viszonyaival és a második gazdaság informális kooperációjában kimunkált csoportközi érdekegyeztető képességükkel<sup>135</sup>.

Mint azonban másfél évtized távlatából megállapítható, a gyakorlatban a vázolt elképzelésekből csupán a két rendszer szétválása valósult meg – minden más várakozás illúziónak bizonyult. Ahogyan látjuk majd, a társadalombiztosítás „kockázatközössége” néhány éven belül az állami támogatások indirekt átcsatornázásának hatékony terepévé vált, a hozzájárulási elv érvényesítése pedig egyrészt a középosztály piaci mezbe öltöztetett felzárkóztatásának legitimációs alapja, másrészt a társadalmi státuszok rendies megerősítésének új eljárás módja lett. A piacon kívüli ellátási formák „államtalanítása” ugyanakkor a szegények törvény által szentesített szélsőséges kiszolgáltatottságának és közülük a legmarginalizáltabb helyzetűek – a cigányok és az „elcigányosodott” sokgyermekes családok, tartós munkanélküliek, napszámosok, alkalmi munkások – intézményes szegregációjának adott tápot, miközben a „kézi vezérlésnek” az önkormányzatisággal intézményesített régi-új irányítási módszerei áttekinthetetlenné és ellenőrizhetetlenné tették még a minimum minimumaként értendő ellátási normákat is.<sup>136</sup> (Horváth Á. 1995; Zolnay 1999; Zsigó 2005)

Ezek a később részletesebben tárgyalandó súlyos társadalmi fejlemények azonban nem változtatnak a tényen, hogy minden elnagyoltságuk és az idők folyamán kivilágló

---

<sup>135</sup> A helyi közösségek mint a demokrácia kézzelfogható „gyakorlóterepei” talán kissé túlon túl felstilizált szerepet kaptak a rendszerváltás első éveinek a civil társadalom gyors fejlődését posztuláló publicisztikájában és esszéirodalmában. A történeti érvelések sokszor a kisközösségeknek a Kádár-rendszerrel szembeni „csendes szabadságharcban” játszott szerepéből, illetve a második gazdaság erős informális kapcsolati hálóból indultak ki. Remélhető volt, hogy ezek az „underground” előzmények a politikai rendszerváltás megteremtette jogi lehetőségek közepette *igazi* civil formációkká fejlődnek majd. (A gondolat gyökereiről és kritikájáról lásd: Kuti 1997; Szabó M. 2000) – Bár tétélesen nehéz kimutatni, mégis, az első törvények – különösen az önkormányzati törvény – szellemét erősen áthatotta ez a romantikus közösség-felfogás. Az már más kérdés, hogy az illúziók leáldozásával is maradt éppen elég motívum és érdek, amely az állami felelősségeknek a helyi közösségekre való átruházása (valójában: áthárítása) mellett szólt.

<sup>136</sup> Persze mindezt nem maga a konzisztensre álmódott új szabályozórendszer állította elő: az legfeljebb új és jól „belakható” mozgásteret kínált egyfelől az állam feletti rendelkezésért régtől folyó rendies küzdelmeknek, másfelől a küzdőtérrel kizorítottak ugyancsak rendies alapú társadalmi kirekesztődésének. (Szalai J. 2002) – A kínáldozó jogi és szabályozási keretek „átértelmezésének” és rendies „hasznosításának” mikéntjét a következő fejezetekben igyekszem részletesen bemutatni.



ellentmondásosságuk ellenére, a jóléti ellátás átalakítását célzó intézményi reformok a *fiskális szempontok* tekintetében valóban hatékonyak bizonyultak: a központi állam „osztogatási hajlandóságát” keményen visszaszorították, a helyi közösségek kompetenciájába helyezett redistribúciós jogosítványok fölé szigorú közösségi kontrollt rendeltek, az újraelosztás legnagyobb kiadási tételét megjelenítő társadalombiztosításban pedig legalább részlegesen meghonosították az üzleti gazdálkodás elveit és elszámolási rendszerét.

Igaz, mindez kevés volt az államszocializmusból örökölt túlelosztás *terjedelmének* hathatós lefaragásához: hiszen, mint az előző részben több metszetben is láthattuk, a tervgazdaság forrásemésztő szükségletei helyébe a rendszerváltás után az államfüggő piaczdálkodás – redistribúciós követelések dolgában elődjétől semmiben el nem maradó – új igényei léptek. Mindazonáltal a jóléti ellátás *belső szerkezetének* átalakítása korábban ismeretlen mozgáspályákat teremtett, amelyek a jövedelemszerzés és a gazdálkodás kibontakozó új formái révén – ha olykor indirekten is, de – végső soron jótékonyan szolgálták a piaci viszonyok térnyerését, majd utóbb megszilárdulását. Az út tehát legfeljebb hosszabb, mint eredetileg remélni lehetett, de helyes irányához így sem férhet kétség – legalábbis így tűnik, amíg azt csak az *aggregált makro-szintű adatok* látószögéből és kizárólag az *államháztartás pénzügyei* szempontjából nézzük.

A szerkezeti átrendeződés fő irányait és a nagyságrendeket jól érzékelteti a *4. táblázat*. Láthatjuk: a központi redistribúció szerepének visszaszorítására vonatkozó elv napjainkra valóban csaknem maradéktalanul teljesült. Míg a rendszerváltás kezdetén a lakossághoz kerülő jóléti támogatások minden *ötödik* forintját maga az állam osztotta el, ma már csupán minden *huszonötödik* felett van közvetlen rendelkezése. Jól halad továbbá a második célkitűzés megvalósítása is: a decentralizáló törekvések gyors térnyerését mutatja, hogy 1991 és 2004

között a segélyekre fordított önkormányzati kiadások súlya az 1991-es arálynak nem kevesebb, mint *két és félszeresére* emelkedett. Ez márpedig a kompetenciák hangsúlyos áthelyezésének önmagában is figyelemreméltó indikátora, de még inkább azzá válik, ha a pénzáramlás arányszámai mellé odaillesztjük a forgalom rohamléptékű bővülésének adatait is. Ugyanis az 1991-es év 1,5 milliós segélykiutalásával szemben, egy évtizeddel később a statisztikák már 22,5 millió (!) esetet regisztráltak, majd 2002-től kezdve – kisebb ingadozásoktól eltekintve – a mutató stabilizálódott. Ez magyarul azt jelenti, hogy az átalakulás évtizedében a helyhatóságok segélyezési forgalma évről évre megduplázódott, a rendszerváltás lezárultával pedig a 2001-es *csúcsev* szintjén stabilizálódott.<sup>137</sup>

Ha az átrendeződés sebességének és radikalizmusának magyarázatát netán a transzformációt kísérő tömeges elszegényedésben vélénk megtalálni, érvelésünknek a gazdasági fellendülés közepette is csúcsra járatott segélyezés jelenségének láttán mindenképp meg kellene torpannia. Hogy a rejtettebb mozgatókat is felszínre hozzuk, a helyi szociális ellátás adatait érdemes egybevetnünk a „másik oldal” mutatószámaival, azaz, az újraelosztás központi csatornáin folyósított ellátásokéval. Meglepve tapasztaljuk, hogy a kilencvenes évek válságának szegényeket és kevésbé szegényeket egyaránt érintő megrázkódtatásai ellenére, ez utóbbi körben a forgalmi adatok viszont a rendszerváltás kezdete óta többé-kevésbé stabil, az utóbbi években *csökkenő* – évi 6,6 - 6,7 milliós – ügyfélszámot jeleznek.<sup>138</sup> A stagnáló forgalom hátterében az

---

<sup>137</sup> A becsléshez szükséges számításokat a szociális ellátásokról évente közzétett országos adatközlések, valamint a KSH által összeállított szakstatisztikák felhasználásával végeztem. (KSH 1993, 2002c és 2005d) – Meg kell jegyezni, hogy az abszolút számokat tekintve, a forgalom bővülése valójában még a jelzetnél is nagyobb volt, hiszen a rendelkezésre álló statisztikák csak a pozitíve elbírált kérvényeket tartják nyilván. Márpedig helyi vizsgálatokból tudjuk, hogy a képviselőtestületek a benyújtott segélykérelmek közül az évtized elején minden harmadikat, majd 1995-96-tól – az új támogatási szisztéma kölcsönös „kitanulásától” fogva – minden negyedik-ötödiket elutasítottak. (Horváth – Pik – Tardos 1992; Lukács 1997) Így a teljes döntéshozatali forgalmat tekintve, a rendszerváltás kezdetén körülbelül évi 1,9 millió, napjainkban pedig körülbelül évi 28 millió esettel kell számolnunk. – Másként fogalmazva, a jóléti átalakítás „melléktermékeként” a segélyforgalom 1500 (!) százalékos növekedését könyvelhetjük el.

<sup>138</sup> Technikai értelemben ma mind a klasszikus társadalombiztosítási szolgáltatások (a nyugdíjak, a

idők folyamán persze ezen a térfélen is fontos átrendeződés ment végbe: az esetek évről évre növekvő hányadát ugyanis a „profiltisztított” társadalombiztosítási ellátások, köztük is mindenekelőtt a *nyugdíjak* adják. Így pedig különös értelmet nyernek a száraz statisztikai indikátorok. Azt jelzik ugyanis, hogy a terhek átvállalásával a helyi segélyezés időt, energiát és ügykezelési szakértelmet szabadított fel – azaz a „szociális kérdés” elcsatornázása révén külön инвестиciók nélkül is hatékonyabbá tette és társadalmi státuszuknak kijáró körülmények közé segítette a *sikeres társadalmi rétegek* jóléti ellátását.

A hatalmas „segélyezési boom” kialakulásában persze az intézményi struktúraváltás mellett más – később részletesen tárgyalandó – tényezők is fontos szerepet játszottak. Az esetszámok tizenötszörös felduzzadása mindazonáltal beszédesen jelzi, hogy a központi jogosítványok átadásával nem egyszerűen a szubszidiaritási elvet követő ésszerű helycsere történt, hanem egy új „iparág” lépett a színre.<sup>139</sup> Ennek a fejleménynek márpedig csakhamar további járulékos haszna is mutatkozott – nevezetesen, a munkanélküliség elleni aktív fellépésben. Mert ahogy később látjuk majd, a felfutó nagyüzemi segélyezés szinte magától értődő módon kényszerítette ki a helyi „gyáregységek” – az esetkezeléssel foglalkozó irodák – hasonlóan dinamikus szaporítását, a megnyíló több tízezer új munkahely viszont nem lebecsülendő szelepnek mutatkozott a termelésből kiszoruló, főként női munkaerő elhelyezkedési gondjainak levezetésében – ezzel együtt persze munkanélküli segélyek súlyos milliárdjainak megtakarításában is.

---

gyermekgondozási díj, a táppénz, az anyasági ellátások, stb.) ügyiratkezelését és folyósítását, mind az ún. „államtól átvállalt feladatok” (a családi pótlék, a gyes, a gyet, egyes járadékok, stb.) bonyolítását a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (kisebb részben: az OEP-adminisztráció) végzi, és csupán a munkanélküli járandóságok folyósítása esik kívül a rendszeren. Az éves esetszámok nagyjából konstans aggregált mutatóinak háttérben időközben persze lényeges belső arányeltolódások következtek be, amelyek közül a legjelentősebb a központi munkanélküli ellátások önkormányzati „kiszervezése” révén előállt forgalomcsökkenés, és a nyugdíjak iránti megnövekedett igény által generált nagyjából azonos nagyságrendű forgalombővülés volt – adminisztrációs szempontból azonban az egyenleg az idők távlatában végül „nullszaldósnak” bizonyult. (KSH 1993, 2002c és 2005d alapján végzett saját számítások)

<sup>139</sup> A segélyezési „nagyipar” létrejöttének okairól és az új funkciókról részletesen lesz szó a későbbiekben.

**4. táblázat A jóléti redistribúció szerkezetének alakulása, 1991, 2004 (%)**

A pénzbeni jóléti ellátás típusa	1991	2004	Reálértéken, 1991= 100,0
Keresetarányos társadalombiztosítási kifizetések*	71,9	83,6	120,7
Ebből: Nyugdíjak	61,0	77,1	131,1
Központi finanszírozású családtámogatások**	19,8	4,0	41,4
Munkanélküli járadék	3,4	2,0	67,1
Helyi önkormányzatok segélyei	4,3	10,4	131,3
Együtt	100,0	100,0	
Összes kiadás (Milliárd Ft)	430,6	2660,8	103,7

*Forrás:* A megfelelő évek *Statistikai Évkönyvei* alapján végzett saját számítások. (KSH 1993 és 2005d)

\* nyugdíjak, táppénz, terhességi-anyasági segély, gyed

\*\* családi pótlék, egyéb anyasági ellátások, gyes, gyet

E várt, illetve előre nem kalkulált kedvező hatásokon túl, a központi és a helyi állam „helycseréje” ráadásul úgy ment végbe, hogy a jóléti újraelosztás nagy ráfordítási tételei között egyidejűleg látványosan megnőtt a „piaci elvű” alrendszer, a társadalombiztosítás súlya. Ez más szóval azt jelenti, hogy ha az államháztartás jóléti kiadásai összességükben nem is mérséklődtek a remélt módon, azért legalább az adóforintokból gazdálkodó *költségvetés* terhelése egyértelműen csökkent. Persze, mint azt a 4. táblázat harmadik oszlopa mutatja, az átrendeződés e kívánatosnak ítélt irányai még az összkiadások szintjén is komoly egyenlőtlenségekkel jártak: a mindmáig központi finanszírozású családtámogatásokra ma reálértéken a rendszerváltás eleji szintnek mindössze kétötödét fordítja az állam, az elbocsátottak bérveszteségeinek átmeneti kompenzálására, a legalább néhány hónapig folyósított munkanélküli járadékra pedig – az újra felfelé tartó munkanélküliségi arányok ellenére – annak csak kétharmadát.<sup>140</sup> Továbbá, a

<sup>140</sup> A regisztrált munkanélküliek teljes létszáma az itt vizsgált két esztendőben gyakorlatilag megegyezett: a havi átlagot véve, 1991-ben 406124, 2004-ben pedig 400597 főt tartottak nyilván a statisztikák. Csakhogy a kezdetben viszonylag jó színvonalú, garantált munkanélküli ellátás szabályozóit a törvényhozás az idők során több menetben módosította. (Ferge 1991b) A módosításoknak köszönhetően ma az igényjogosultak rövidebb ideig és aránylagosan

segélykiadások reálértékének első pillantásra impozáns 31 százalékos emelkedése is legfeljebb a döntéshozói *szándék* méltánylására adhat alapot: hiszen az előbb említett tizenötszörös forgalomnövekedés mellett szerepe nem lehet több, mint hogy valamelyest lefékezze a folyósított ellátások zuhanásszerű értékvesztését.

Mindazonáltal a *finanszírozói* érdekek szemszögéből nézve, az átalakítás mérlege minden „fogyatékoság” ellenére pozitív – és mindmáig így is ítéli azt meg a köz pénzének gondos felhasználása felett örökdő illetékesek népes és befolyásos tábora. (Bokros – Dethier 1998; Katona 2005) Elégedettségüket az itt bemutatott impozáns adatokra alapozzák, amelyek valóban azt jelzik, hogy a három fő cél közül kettő maradéktalanul teljesült, a harmadik – a „rászorultsági elvhez” igazodó takarékosabb gazdálkodás ügye – pedig feltétlenül jó irányban halad.

A kép azonban távolról sem ennyire megnyugtató, ha nézőpontot váltunk, hogy a jóléti rendszer szerkezeti átrendeződését az átalakítások remélt haszonélvezői, az *igénybe vevők* oldaláról is szemügyre vegyük. Mint az 5. táblázat adatai mutatják, akár a központi, akár a helyi állam által folyósított támogatásokat tekintjük, a színvonal emelésének egykori reformszándéka látványosan meghiúsult. Az adóforintokból finanszírozott járandóságok között ugyanis *egyetlenegy sem akad*, amelynek fejenkénti vásárlóértéke 2004-ben legalább az 1991-es súlyos válságév szintjét elérte volna; a legszélesebb körben igénybe vett ellátási formák – így például a családi pótlék vagy a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás<sup>141</sup> – esetében pedig az értékvesztés

---

kisebb összegű járadékot kapnak, mint 13 évvel ezelőtt; ráadásul ezzel egyidejűleg ellátásaik nagyobbik fele a „decentralizálás” korszakának megfelelően kikerült a központ látóköréből. Így ma az önkormányzatok kompetenciájába tartozik, hogy a segélyezésre általánosan vonatkozó diszkrecionális jogkörükkel élve, *megítéljék* vagy *elutasítsák*, ami a rendszerváltás elején még törvényesen *járt*. Mindennek eredményeként, az 1991-es teljes regisztrált létszámmal szemben 2004-ben már csak a nyilvántartott munkanélküliek 30 százaléka részesült a jogszerűen biztosított munkanélküli járadékban, de arányuknak ez a drasztikus megcsappanása sem tudta ellensúlyozni az ellátásukra fordított központi alapok még ennél gyorsabb fogyatkozását. Az eredményt az 5. táblázatban láthatjuk: a járadék fejenkénti havi összegének 2004-es vásárlóértéke az összes restriktív és decentralizálás ellenére *sem* érte el a rendszerváltás eleji szintet, és végképp elmaradt a lakosság fejenkénti havi reáljövedelmének időközbeni emelkedésétől. (KSH 1993 és 2005d)

<sup>141</sup> 2005 őszén az országgyűlés jelentősen módosította a gyermekek után járó támogatásokat: összevonta a családi

ötven százalék körüli mértéke egyenesen drámainak minősíthető. Ha mindehhez számításba vesszük, hogy ugyane két év viszonylatában a lakosság egy főre jutó jövedelemének reálértéke viszont 14 százalékkal emelkedett, (KSH 1993 és 2005d) akkor már pusztán az aggregált mutatók alapján is megelőlegezhetjük a következtetést, hogy a „rászorultsági” szempontok szerint nyújtott segélyek és más támogatások minden bizonnyal csak *növelték* a rászorultságot.<sup>142</sup> Hiszen az elv hangsúlyos érvényesítésével jelentőségük nyilván éppen a szegények havi költségvetésében nőtt meg. Így márpedig egyszerű számtani műveletekkel kikalkulálhatjuk, hogy a legalacsonyabb jövedelmű családok egyre nagyobb részesedése az évről évre egyre kevesebbet érő ellátásokból még akkor is csak fokozhatta lemaradásukat a szerencsésebb többségtől, ha munka- és piaci jövedelmeik színvonala közben netán lépést tartott volna. (De a keresetek alakulásáról, valamint a foglalkoztatás zsugorodásának a legrosszabb helyzetű rétegeket kiemelten sújtó hatásáról korábban mondtak fényében, ez utóbbi feltételezéssel természetesen nem élhetünk. – Hogy mennyire nem, azt a későbbiekben részleteiben is látni fogjuk.)

Igaz, a járandóságok piaci szegmensében azért ennél kedvezőbb a helyzet. Mert ahogy a táblázat utolsó oszlopa mutatja, a nyugdíjak átlaga nagyjából lépést tartott a reáljövedelmek emelkedésével, a gyermekgondozási díj pedig – elsősorban persze az igénybe vevők számának erős megcsappanása miatt – még jóval meg is haladta azt. Mindezt akár a „hozzájárulási elv” diadalaként is ünnepelhetnénk. Csakhogy amint alaposabban utánanézzünk a finanszírozási adatoknak, némi kétségünk támad: hiszen rögvest kiderül, hogy a színvonal emelkedése *nem* a *piaci automatizmusok* jótékony hatásának, hanem az *adóforintok* egyre dinamikusabb „átcsoportosításának” volt köszönhető. Az időszak két végpontját tekintve, a

---

pótlékot és a rendszeres gyermekvédelmi támogatást, és a gyerekszám függvényében progresszívvá tette az elosztást. Az új szabályozás hatásai azonban egyelőre még nem ismertek.

<sup>142</sup> Mint a segélyeknek a családi jövedelmekben játszott szerepére vonatkozó adatok elemzése során alább látjuk majd, a helyzet valóban ez.

társadalombiztosítás bevételei között ugyanis nem kevesebb, mint két és félszeresére, 10-ről 24 százalékra emelkedett a *költségvetésből* „átcsatornázott” ún. „állami alapok és kiegészítő támogatások” aránya.<sup>143</sup>

Összegét tekintve, ez a 24 százalék 2004-ben kerekén 400 milliárd forintot tett ki. Enélkül számítva, a gyed éppen csak megőrizte volna 1991-es színvonalát, a nyugdíjak azonban komoly veszteséget szenvedtek volna: a hathatós költségvetési segítség nélkül átlagos vásárlóértékük 2004-ben a 13 év előttinek csak a háromnegyedét érte volna el. Ha viszont egy gondolat kísérlet erejéig eljátszunk az ötlettel, hogy mit eredményezett volna, ha az összeg ugyan továbbra is a jóléti kasszában marad, de nem a társadalombiztosításban, hanem a központi és önkormányzati járandóságokban hasznosul, akkor kiderül: a havi rendszerességgel folyósított ellátásokat így valamivel több, mint ténylegesen kifizetett összegük *kétszeresére* (az átlagos fejenkénti 10018 forinttal szemben 20435 forintra) lehetett volna megnövelni – ami reálértékben 17 százalékos emelkedést eredményezett volna.<sup>144</sup>

Persze magam is tisztában vagyok vele: a jóléti forintok efféle nagy horderejű szociális átcsoportosításának ma legfeljebb egy gondolat kísérletben van létjogosultsága. És persze az is

---

<sup>143</sup> A társadalombiztosítás éves mérlegbeszámolóit ezzel a sajátosan homályos megnevezéssel illetik, amit egyszerű hétköznapi nyelven így mondanánk: a kassa (járulékok helyett) *adóból* származó bevételei.

Az adóforintok növekvő ütemű és mértékű „átcsatornázását” egyébként nem kis részben a korábban már említett „különleges” nyugellátásoknak az államigazgatás gyors bérnövekedésével önmagától duzzadó forrásigénye teszi szükségessé. Emellett persze a piacosítás *nyílt* folyamatai is szerepet játszanak. Anyagi kihatásában közöttük a legnagyobb jelentősége annak a 15 évre szóló fizetési kötelezettségnek van, amelyet az állam a magánnyugdíjpénztárak 1998-as felállításakor a társadalombiztosítást érő járulékveszteség megtérítésére vállalt. A magánpénztárak felfutásával – különösen: a kötelező tagként belépő első munkavállalók számának növekedtével – az e címen átvett költségvetési források összege és súlya értelemszerűen évről évre nő. (A „rejtett” és „nyílt” átszivattyúzás éves kihatásai – némi értelmezési munka befektetésével ugyan, de – nyomon követhetők a társadalombiztosítás költségvetésének elfogadásáról szóló törvények mellékleteiben.) (MKOGY 1993a és 2005)

<sup>144</sup> Az önkormányzati segélyek jelentős részéről (az átmeneti támogatások legkülönbözőbb formáiról, az egyszeri tanévkezdési vagy karácsonyi juttatásokról, a temetkezési hozzájárulásról, a mozgáskorlátozottak benzinutalványáról, stb.) a statisztikák csak esetszámba vonatkozó adatokat közölnek, így azok értékeit az itt bemutatott kalkuláció során figyelmen kívül kellett hagynom. Minthogy azonban a rendkívüli segélyek értékvesztése általában nagyobb volt a rendszeresen folyósított személyi támogatásokénál (lásd az 5. táblázatot), a költségvetési források „át nem csoportosításától” várható színvonaljavulás a segélyek és segélyezettek teljes körére számolva még jelentősebb lett volna.

világos, hogy megvoltak a maga jó okai annak, amiért a kérdéses pénzösszeg útja nem a „rászorultsági”, hanem a „hozzájárulási elvű” kasszába vezetett. Az utóbbi alrendszer évről évre gálásabb költségvetési támogatását ugyanis mindenekelőtt az tette szükségessé, hogy a kérdéses 13 esztendő alatt közel 500 ezer fővel emelkedett a *nyugdíjasok* száma, márpedig a csaknem 20 százalékos gyarapodással a társadalombiztosításba befolyó járulékbévételek még stabil foglalkoztatás mellett sem lennének képesek lépést tartani. Ezt tudomásul véve, hajlanánk rá, hogy egyszerűen szétárjuk a kezünket, és a kialakult finanszírozási „kényszerpályát” – valamint azzal együtt az azonos költségvetési forrásokért versenyző „rászorultsági” ellátások gyors, ám „elkerülhetetlen” színvonalromlását – minden további nélkül a demográfiai folyamatok számlájára írjuk. Hiszen az elöregedés kétszeresen is indokoltta tenné az adóforintok évről évre nagyobb mértékű „átirányítását”: egyrészt az ellátandó népesség számbeli gyarapodása, másrészt a járulékfizetők és a „felhasználók” arányának a csökkenő foglalkoztatás mellett különösen kedvezőtlen alakulása miatt. Azonban bármilyen logikus is, okoskodásunkat a tények nem igazolják. Ugyanis a nyugdíjkorhatárt betöltött népesség nagysága a kérdéses időszak alatt éppenséggel *382 ezer fővel csökkent*,<sup>145</sup> és így a két ellentétes folyamat eredőjeként ma közel *900 ezer fővel több* a nyugdíjas, mint ahány nyugdíjas korú ember él az országban. Ez a különbség persze valóban jelentős „kiadásnövelő tétel” – csak hogy nem demográfiai, hanem nyomós gazdasági és társadalmi okok duzzasztották ekkorára. A háttérben munkáló tényezők

---

<sup>145</sup> A nyugdíjjogosultak számának kerekén 400 ezer fős csökkenése annak tudható be, hogy a legújabb (1998. január 1-étől érvényes) szabályozás értelmében a nyugdíjkorhatár mind a nők, mind a férfiak esetében 62 év. (MKOGY 1997) – Az évtizedeken át megszokott „régí” korhatárral (nők 55 év, férfiak 60 év) számolva a jogosultak száma 148 ezer fős gyarapodást mutat(na) – azaz, a nyugdíjasok számának közel 500 ezer fős emelkedéséből még így is csak mintegy harminc százalékot írhatnánk a demográfiai változások számlájára. – A TÁRKI-felvételek adatai azonban azt jelzik, hogy a korhatár törvényi emelése *nem változtatott* a megszokott rutinokon: a férfiak ma is a hatvan, a nők pedig az ötvenöt éves korhatárhoz *viszonyítva* kezdik keresni a visszavonulás útját-módját. Előbb-utóbb sikerrel rá is találnak a megfelelő mezsgyére, amit beszédesen jelez, hogy az új szabályozás érvénybe lépése után hét évvel, 2005-ben a nyugdíjasok között *tizedszázalékra* ugyanakkora – 16 és fél százalékos – volt a „régí” korhatárt még be nem töltött nyugdíjasok aránya, mint a rendszerváltás kezdetén – a munkanélküliség előli menekülés által „felpörgetett” korai nyugdíjazások csúcsideszakában.



**5. táblázat Egyes szociális járandóságok értékének és igénybevételének változása, 1991, 2004**

A járandóság típusa	Az igénybe vevők száma		Az egy igénybe vevőre jutó átlagos havi összeg (Ft)		Az igénybe vevők számának változása (1991=100)	A reálértéken számított átlag változása (1991=100)
	1991	2004	1991	2004 <sup>a</sup>		
Társadalombiztosítási járandóságok						
Nyugdíjak	2 556 300	3 041 000	8 431	9 438	119	112
Gyed	151 428	83 700	6 636	9 114	55	137
Központi finanszírozású járandóságok						
Családi pótlék	2 526 000	2 099 800	2 604	1 234	83	47
Gyes	114 200	163 400	4 450	4 099	143	92
Munkanélküli járadék	326 618*	119 534	9 949*	9 538**	37	96
Önkormányzati segélyek						
Rendszeres szociális segély	43 219	144 853	3 741	2 662	335	71
Átmeneti segély	885 240	584 587	2 514 <sup>b</sup>	1 511 <sup>b</sup>	66	60
Rendszeres gyermekvédelmi támogatás	152 339	670 167	1 182	878	440	74
Rendkívüli gyermekvédelmi segély	1 023 162	317 969	2 952 <sup>c</sup>	1 465 <sup>c</sup>	31	50
Lakásfenntartási támogatás	54 437*	196 619	8 983*	8 173**	361	91**

*Forrás:* A megfelelő évek Statisztikai Évkönyvei alapján végzett saját számítások (KSH 1993, 2004 és 2005d)

<sup>a</sup> Reálértéken: az 1991–2004 közötti időszak fogyasztói árnövekedésével korrigált adat

<sup>b</sup> Egy esetre jutó éves átlagos összeg

<sup>c</sup> Egy segélyezett gyermekre jutó éves átlagos összeg

\* 1993-as adat

\*\* Reálértéken: az 1993–2004 közötti időszak fogyasztói árnövekedésével korrigált adat

egy részét a fogyatkozó munkahelyek és a tartós társadalombiztosítási járandóságok – mindenekelőtt a nyugdíjak – közötti „helycsere” kapcsán nagy vonalakban már bemutattam. Az eredetileg az idős kor anyagi megalapozására szolgáló ellátási forma növekvő népszerűségét azonban további fontos motívumok is magyarázzák, amelyekről az alábbiakban lesz még szó.

Az eddigieket összegezve, azt mindenesetre tényként regisztrálhatjuk, hogy a szerkezetátalakítás semmiképpen sem csak a közpénzek áramlási irányait módosította, hanem jelentős munkát végzett a *jogosultságok átminősítésében* is: egyes támogatási formákat vonzóbbá tett, míg másokat erőteljesen leértékelte. A hierarchia világos. Vásárlóértékben mért „vonzerejüket” tekintve, az élen a „hozzájárulási elvű” járandóságok állnak, amelyek, mint láttuk, legalábbis lépést tartottak a lakosság reáljövedelmével; majd, több „kitört létrafokot” átugorva, a rendszeres havi folyósítású központi és helyi támogatások következnek, amelyek viszont eredeti színvonaluknak ma már átlagosan csak 55 százalékát éri el; végül, a „nemesebb” járandóságoktól hatalmas szakadékkal elválasztva, a sor végén kullognak az *igazi* rászorultság mérséklésére alkalmilag kiutalt segélyek, amelyeket a szó szoros értelmében tűzoltásra kapnak a legszegényebb családok,<sup>146</sup> de amelyeken ma mindössze 18 százalékát (!) vehetik meg annak, mint amit az efféle pénzekből a rendszerváltás kezdetén vásárolhattak.<sup>147</sup> (KSH 1993 és 2005d alapján végzett saját számítás)

Persze a piaci elvek nevében és a „befektetés”, a „hozam”, a „megtérülés”, stb. üzleti kategóriáinak *mezében* véghez vitt szelekció nem önmagáért való volt. Mert mint alább látjuk

---

<sup>146</sup> Eredeti rendeltetésük szerint az átmeneti segélyek a váratlan krízishelyzetek gyors áthidalására szolgáltak, és az átalakulás kezdeti éveinek megrázkódtatásai közepette, igénybe vételi arányuk minden társadalmi rétegben meglehetősen magas volt. Azonban a segélyezési rendszer kiépülésének és a finoman a „réteg-igényekhez” igazodó új támogatások (pl. lakáskarbantartási támogatás, a fűtés típusához illeszkedő fűtési hozzájárulás, stb.) megjelenésének köszönhetően, az alkalmankénti segélyezés iránti általános igény alábbhagyott. Így az évben egy-két alkalommal folyósított alamizsnaösszegek napjainkra kizárólag a szegények – közöttük is mindenekelőtt a rendszeres támogatásra nem „érdemesített” cigány szegények – ellátási formájává váltak.

<sup>147</sup> „Élelmiszerben számolva” ez annyit tesz, hogy a kapott eseti segélyből az adott család 1991-ben a szokásos étkezési szinthez képest egy egész hónapon át vásárolhatott még 1 kg jó minőségű házikenyeret, egy liter tejet, és három kiló csirkét; 2004-ben a „szerencse” a jó kenyeret még csak-csak meghozta, de a plusz egy liter tejre már mindössze 25 napon át futotta, hús vásárlása pedig fel sem merülhetett.

majd, minden minisztériumi rendeletnél és drákói szigorral meghozott utasításnál hatékonyabban szolgálta a többség legfőbb közös célját: a *rendi érdemnek* kijáró pozíciók elfoglalását az új piaci világban.

#### AZ INTÉZMÉNYES DISZKRIMINÁCIÓ PIACI MOZGÁSFORMÁI

Az eddigiek alapján meglehetősen vegyes várakozásokkal tekintünk elébe, hogy a szerkezeti reformok „értelmét” – a látószög újabb elforgatásával – a megcélzottak, a piaci alkalmazkodásukban segíteni szándékolt *családok* oldaláról is szemügyre vegyük. Mert egyfelől kétséges, hogy az évek során értékük felére-ötödére zsugorodott segélyekkel enyhíthető-e a szegénység; másfelől viszont reményekre adhat okot, hogy az elosztórendszer „közelebb ment” hozzájuk, és – a „sok kicsi sokra megy” jól bevált hétköznapi bölcsességével – talán valóban segítenek rajtuk a helyi önkormányzatok. Emellett bizakodhatunk, hogy az idők folyamán pozitív fejlemények bontakoztak ki az elosztórendszer másik ágában is. Hiszen a járulékfizető millióknak minden józan számítás szerint nyerniük kellett azzal, hogy befizetéseiket egyre inkább az „igazi” piac elvei szerint ismeri el a társadalombiztosítás – így tehát ma már nem kell alamizsna-szintű nyugdíjra vagy a beteg embert még anyagilag is sújtó táppénzre számítaniuk.

A fentebb látottak után persze feltételezhetjük, hogy a járandóságok vásárlóerejében bekövetkezett markáns különbségeknek komoly hatása lehetett: ott, ahol a háztartás „jóléti kosarában”<sup>148</sup> az értékálló társadalombiztosítási járandóságok dominálnak, az újraelosztásból származó összes bevétel nagyjából lépést tarthatott a megélhetési szint fentebb látott 14 százalékos átlagos növekedésével, míg ott, ahol az idők során főként a „rászorultsági elvű”

---

<sup>148</sup> A kifejezést a „fogyasztói kosár” analógiájára használom, és ahhoz hasonló értelmezésben: a különböző helyzetű családok által eltérő arányokban igénybe vett támogatás-fajták együtteséből kialakuló – az egyes társadalmi rétegek, csoportok jóléti ellátását minőségileg jellemző – tipikus „csomagokat” értem rajta.

segélyek szerepe nőtt meg, bizonyára nagyobb a relatív veszteség.<sup>149</sup>

Mindent egybevetve, jó okunk lehet azonban arra, hogy a különböző változások eredőjeként végül is pozitív eredményeket várjunk. Mértéket is adva a várakozásainknak, azt gondolnánk, hogy a különböző járandóságokból és támogatásokból kikerekedő *összes jóléti jövedelem* átlagos vásárlóértéke a rendszerváltás folyamatában nagyjából *változatlan* maradhatott (vagy kissé még javult is); mindeközben a jövedelmi létra alján és tetején elhelyezkedők – a redistribúció javuló hatékonyságának köszönhetően – az idők során valamelyest *közeledhettek* egymáshoz.<sup>150</sup>

A szegények, a napjainkra a tömeges nyomor szintjére sodródott cigányok<sup>151</sup>, valamint a gazdagok családi kasszájába befolyó különböző bevétel-típusok reálértékének változását bemutató 6. táblázat összegző soraira pillantva, jól látható, hogy e két utóbbi

---

<sup>149</sup> Így mindenekelőtt a hajdan szerényen élő nyugdíjas háztartások helyzetének javulására, ugyanakkor a semmiféle munkajövedelemmel nem rendelkező, gyakorlatilag csak segélyekből és alkalmi munkákból élő marginalizált családoknak az idők során fokozódó leszakadására számítanánk. – Ebbéli várakozásaink a lakossági jövedelmek színvonalának és szerkezetének változásáról az utóbbi években napvilágot látott elemzések tükrében különösen megalapozottaknak tűnnek. (Ferge 2000; Havasi 2002; Spéder 2002; Fóti 2003; Kemény – Janky – Lengyel 2005)

<sup>150</sup> Pozitív várakozásainkat egyrészt arra alapozhatjuk, hogy az értéküket őrző nyugdíjak súlya – mint arról többször volt szó – az idők folyamán jelentősen megnőtt, ami nyilván „megemelte” az alacsonyabb jövedelmű csoportok összes jóléti jövedelmének relatív vásárlóértékét; másrészt viszont a célzottságot és a hatékonyságot előírányzó reform-lépések hatásaként okkal feltételezhetünk bizonyos kiegyenlítődést is, hiszen a „rászorultsági elv” fokozottabb érvényesítésével a jóléti ellátások széles körében elvileg mérséklődniük kellett azoknak a kiugró különbségeknek, amelyek a rendszerváltás kezdetén a szegény, illetve módosabb családokhoz jutó támogatások összegében mutatkoztak. (Horváth – Pik – Tardos)

<sup>151</sup> Az 1992-es és 2005-ös TÁRKI-felvételekben 3,9, illetve 5,7 százalékos volt azok aránya, akiket a kérdezők cigánynak ítélték, ami valamivel alatta marad a Kemény István által vezetett 1993-as, illetve 2003-as cigány-vizsgálatok alapján számított népességarányoknak, és a szocio-demográfiai helyzet konkrét indikátorai – az iskolázottság szintje, a rendszeres keresők, illetve a munkanélküliek aránya, az átlagos gyerekszám stb. – is valamivel kedvezőbbeknek mutatkoznak. (Kemény – Janky – Lengyel 2004) Ezzel együtt, a legsó jó jövedelmi decilisben a cigányok felülreprezentáltsága 1992-ben 5,9-szeres, 2005-ben pedig 4,7-szeres volt. A cigány háztartások mindkét felvételben körülbelül a minta negyedét, az alsó decilisbe tartozóknak pedig több mint negyötödét tették ki. – Ugyanakkor a nem cigány és a cigány szegények helyzete a mai Magyarországon aligha mosható egybe. A távolságot már merőben a jövedelmi adatok is érzékeltetik: az etnikai különbségeket az országos valóságnál kisebbnek bemutató 2005-ös TÁRKI-felvétel tanúsága szerint a cigány szegények átlagos egy főre jutó havi jövedelme közel húsz százalékkal alacsonyabb a nem cigány szegényekénél, és háztartásaik *háromnegyedében* az összes támogatás *után* sem éri el a hivatalos segélyjogosultság elbírálásához küszöbként használt nyugdíjminimumot (a megfelelő arány a nem cigány szegények háztartásai között „csak” 45 százalékos). Bár mint a tapasztalatok és a kutatási adatok egyaránt jelzik, a nem cigány szegények jelentős csoportjainak életviszonyai ma már nemigen különböznek a leszakadó cigányokétól, és megfordítva, a szegény cigányok kevésbé elesett rétegei körülbelül úgy élnek, mint a konszolidált helyzetű nem cigány szegények, mégis, a két csoport *tipikus* életkörülményeiben mutatkozó jelentős egyenlőtlenség, valamint a szegények társadalmának markáns belső etnikai megosztottsága indokoltta teszi, hogy a cigány szegények adatait a 6., 7. és 8. táblázatban, illetve az itt következő elemzésekben külön szerepeltessem.

feltételezés közül az első a várakozásnál erősebben teljesült, a második azonban egyáltalán nem bizonyult helytállónak. Azaz, ami az *összes jóléti jövedelemnek* (az ellátások egy vagy más fajtáját élvező családokra számított) fejenkénti összegét illeti, annak átlagos vásárlóértéke 2005-ben csaknem másfélszerese volt az 1992-esnek – és ez jobb eredmény, mint amit az 5. táblázatban látott makro-adatok alapján vártunk volna.<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> A járandóságok és támogatások többségét tekintve, a háztartások részletes megkérdezésén alapuló TÁRKI-felvételek adatállományaiból számított 6. táblázatban szereplő átlagok kedvezőbbek, mint amilyeneket a makro-gazdasági adatközlésekből, illetve forgalmi nyilvántartásokból származtatott 5. táblázatban láthattunk. Ez részben a két táblázat számításához alapul vett inflációs ráták különbségének köszönhető. Az áremelkedés mértéke az 1991 és 2004 közötti 13 év folyamán ugyanis 596, míg az ezzel megegyező hosszúságú 1992–2005-ös periódusban „csak” 502 százalékos volt. (Az eltérés különösen az átlagos megélhetési szintre vonatkozó adatok összevetését teszi nehezzé. A TÁRKI-felvételeknek a megkérdezést megelőző évre vonatkozó adatai alapján azonban jó becslés adható az átlagos egy főre jutó havi jövedelem reálértékének az 1991 és 2004 közötti változására is. Így számolva, az emelkedés mértéke a fentebb látott 114 százalékkal csaknem megegyezőknek, 115 százalékosnak mutatkozik.)

Az 5. és a 6. táblázat átlag-mutatói közötti további jelentősebb eltérések okairól röviden:

A *nyugdíjak* kiemelkedő mutatója az említett inflációs hatáson túl elsősorban annak tulajdonítható, hogy míg az országos statisztikák minden nyugdíjast számításba vesznek, a TÁRKI-felvételek csak a háztartásban élőket. Így márpedig kimaradnak a képből a szociális otthonokban, hajléktalan szállón, vagy más „nem háztartás-szerű” körülmények között élő, illetve tartós kórházi ápolás alatt álló nyugdíjasok, továbbá – a megghiúsult felkeresések ismert módszertani problémái miatt – a nehezen megtalálható idősök, valamint a legszegényebb (gyakran szegény- és cigánytelepeken élő) családok (rokkant)nyugdíjas tagjai. Tekintve, hogy az érintett csoportok nyugdíjai általában a legalacsonyabbak közé tartoznak, adataik „mellőzése” a nyugdíjak átlagos reálérték-mutatóját impozánsan feljebb tolja.

A *gyes*-nek a 6. táblázatban látható – a makro-adatokból számított átlagnál kedvezőbb – reálérték-mutatóját, a már említett inflációs hatás mellett, a megváltozott jogosultsági szabályoknak betudható sajátos demográfiai változás magyarázza. Mert míg 1992-ben a gyes a „hagyományoknak” megfelelően, előzetes munkaviszonyhoz kötött járandóság volt, addig ma alanyi jogon járó ellátás – aminek köszönhetően immár a fiatal háztartásbeliek is igénybe veszik azt. A jogosultság hiányával szemben az amúgy rendkívül alacsony összegű – a mindenkor nyugdíjminimumhoz igazodó – ellátás a statisztikai mutatókban persze „javulásként” jelentkezik.

Szemben a nyugdíjról és a gyesről mondottakkal, a *munkanélküli járadék* reálérték-indexe viszont a 6. táblázatban mutatkozik jóval kedvezőtlenebbnek, mint az 5.-ben – különösen, ha az ellenkező irányú inflációs eltérés hatását is beszámítjuk. A magyarázatot a két közelítés eltérése adja. Míg ugyanis a makro-számítás az állami összkiadásból indul ki, addig a TÁRKI-felvételek a nettó összegekkel számolnak – márpedig a munkanélküli járadék után az idénybe vevők személyi jövedelemadót fizetnek. Az eltérés további forrása, hogy míg a forgalmi szemléletű makro-statisztikák nem veszik figyelembe az igénybe vétel időtartamát, és így mindenkire „átlagos” hónapszámot feltételeznek, addig a TÁRKI-adatokból nyomon követhetőek az egyenkénti eltérések – márpedig a magasabb keresetűeknek az átlagosnál jóval rövidebb ideig tartó munkanélkülisége miatt ez a hatás – az utóbbi csoport havi ellátásainak átlag feletti értéke ellenére is – az összátlagot végül is lefelé húzza.

Végül, a *munkaviszonyból származó keresetek* reálértékeiben az inflációs hatáson túl, két további ok miatt mutatkozik eltérés (láthatjuk, ismét a lakossági felvételtől származtatott átlag javára). Egyrészt azért, mert az országos adatok az alapkeresetekre, míg a TÁRKI-adatok az összes keresetre vonatkoznak. Azaz, az utóbbiak magukban foglalják a „főmunkához” kapcsolódó túlóra- és prémium-összegeket is, valamint a főként a magasabb keresetű csoportok esetében jelentős munkahelyi „fringe-benefitek” (étkezési támogatás, gépkocsi-hozzájárulás, ruhapénz, könyvvásárlási támogatás, munkavállalói lakbér-hozzájárulás, stb.) értékét is. Másrészt fontos – noha nemigen számszerűsíthető – hatása lehet a „minimálbéres foglalkoztatás” korábban már említett, az ezredfordulótól felgyorsuló elterjedésének is. A makro-statisztikák ugyanis a munkáltatói mérlegekből

Ugyanakkor viszont a kérdéses időszakban igencsak nagyra nyílt az olló a legalsó és a legfelső jövedelmi tizedbe tartozó családok között: ugyanis 1992-es árakon számolva, fejenkénti redisztribúciós bevételeik vásárlóértékében napjainkra 120 százalékot meghaladó különbség keletkezett – „természetesen” az utóbbi csoport javára. A kissé bonyolult statisztikai megfogalmazást hétköznapi nyelvre átültetve, azt mondhatjuk tehát, hogy ha a rendszerváltás kezdetén a szegények száz „jóléti forintjával” a gazdagok ugyancsak száz „jóléti forintja” állt szemben, akkor egyenlő értékű „rég” százasokkal a zsebükben, a szegények ma minden egyes pénzérméjükön 95, míg a gazdagok 217 forintnyi árut vásárolhatnak.

Így aztán nem meglepő, hogy *folyóáron* számított járandóságaik között ma már szakadéknyi űr tátong. Mert ameddig a jövedelem-összetétel gyakran hivatkozott százalékarányait nézzük, addig úgy tűnik: kevésbé ugyan, mint a rendszerváltás kezdetén, de az újraelosztás mindmáig hangsúlyosan „szegénypárti” – hiszen a legalacsonyabb jövedelműek havi bevételeinek 54 százalékát még mindig a közpénzekből folyósított támogatások teszik ki, míg a legfelső tizedben a megfelelő arány „csak” 21 százalékos – ráadásul az utóbbit csaknem száz százalékban több évtizedes járulékfizetéssel „megkeresett” társadalombiztosítási jövedelmek adják. (lásd a 7. táblázatot) Ha azonban e meggyőzőnek tetsző adatpár mellé odaillesztjük a forint-értékeket is, akkor kiviláglik, hogy a fokról fokra véghezvitt le-, illetve felértékelések hathatós közreműködésével, másfél évtized alatt igencsak „gazdagpártira” fordult a közpénzek jóléti célú újraelosztása. Míg ugyanis a rendszerváltás kezdetén a két csoport járandóságokból, illetve támogatásokból származó *összjövedelme* – „jóléti kosaraik” minden különbözősége ellenére – fejenként számítva nagyjából azonos nagyságú volt, addig ma a gazdagokhoz kerülő jóléti ellátások összértéke a

---

készülnek, és így csak a „hivatalos” béradatokat vehetik tekintetbe, míg a személyes kérdezésem alapuló felvételben az emberek a „Mennyi volt a fizetése ... hónapban?” kérdésre nagyjából azt válaszolják, amennyit ténylegesen kerestek – függetlenül attól, hogy illetményük egy részét esetleg „minimálbérként”, míg a jelentősebb hányadot számlára vagy zsebbe kapták.

**6. táblázat Egyes jövedelemfajták reálértékének változása a különböző jövedelmi pozíciójú és etnikai hovatartozású háztartásokban\***

A jövedelem típusa	1. decilis: összes	1. decilis: cigány	10. decilis: összes	Összes háztartás
	háztartás			
<i>Nyugdíj</i> (havi átlag, nyugdíjasra)	91,2	81,7	162,5	133,6
<i>Gyed</i> (havi átlagos összeg, igénybe vevőre)	117,0	71,6	251,1	131,9
<i>Családi pótlék</i> (havi átlag, eltartott gyermekekre)	45,9	56,3	40,0	46,7
<i>Gyes</i> (havi átlagos összeg, igénybe vevőre)	118,0	137,3	139,9	108,0
<i>Munkanélküli járadék</i> (havi átlag, igénybe vevőre)	92,4	84,4	*****	87,4
<i>Összes társadalombiztosítási járandóság</i> (éves átlag, igénybe vevő háztartásokra, fejenként)	92,7	124,3	278,8	179,3
<i>Összes központi járandóság</i> (éves átlag, igénybe vevő háztartásokra, fejenként)	69,5	80,0	61,5	64,5
<i>Önkormányzati segélyek**</i> (éves átlag, igénybe vevő háztartásokra, fejenként)	102,5	83,3	97,9	73,3
<i>Összes jóléti jövedelem éves átlaga</i> (éves átlag, igénybe vevő háztartásokra, fejenként)	94,9	110,1	217,2	148,5
<i>Átlagos havi kereset</i> (alkalmazásban állókra)	122,4	99,4	144,3	131,2
<i>Regisztrált piaci tevékenység***</i> (éves átlag, munkát végzőkre****)	107,4	59,3	117,1	110,7
<i>Átlagos egy főre jutó havi jövedelem</i>	111,1	94,9	112,3	127,0

Forrás: TÁRKI: MHP-M: 1992-es és 2005-ös felvételeinek adatbázisa

\* Az 1992-es MHP-felvétel csak a segélyek egy része felől tudakozódott. Az itt közölt számítás a megfelelő 2005-ös adatokkal tartalmilag összehasonlíthatóvá tett, becsléses eljárással korrigált és 1992-es segély-adatokon alapul.

\*\* A számítás az 1992-es átlagos vásárlóérték alapul vételével készült.

*A háztartás jövedelmi pozíciója:* a háztartásnak az egy főre jutó jövedelem alapján számolt decilis-eloszlásban elfoglalt pozíciója

*Etnikai besorolás:* A TÁRKI-felvételekben az etnikai besorolás a családot felkereső kérdezőbiztos megítélése alapján történt.

\*\*\* A meghatározást lásd a 2. táblázathoz fűzött jegyzetben.

\*\*\*\* Munkát végző személy: akinek van bármilyen munkavégzésből származó saját jövedelme

\*\*\*\*\* 2005-ben a legfelső decilisbe tartozók között mindössze két munkanélküli volt, így a mutató nem számolható.

**7. táblázat A családi jövedelem összetétele – jövedelmi pozíció és etnikai hovatartozás szerint, 1992,2005**

A jövedelem forrása		Legalsó decilisbe tartozó háztartások		Legalsó decilisbe tartozó cigány háztartások		Legfelső decilisbe tartozó háztartások		Összes háztartás	
		1992	2005	1992	2005	1992	2005	1992	2005
Munkaviszonyból származó kereset		21,7	18,9	12,5	7,8	35,7	38,9	28,2	25,4
Piaci tevékenységekből származó bevételek* (családi és más informális támogatásokkal együtt)		15,7	26,7	4,0	20,0	53,4	39,8	27,5	25,5
Összes társadalombiztosítási járandóság**		39,6 (63,3)	29,5 (53,1)	34,4 (41,2)	29,3 (40,6)	8,6 (78,9)	20,8 (97,7)	35,9 (81,1)	44,9 (89,6)
Összes központi járandóság**		20,8 (33,2)	14,1 (25,4)	43,9 (52,6)	18,1 (25,1)	1,8 (16,5)	0,4 (1,9)	7,5 (16,9)	2,7 (5,4)
Önkormányzati segélyek**		2,2 (3,5)	10,8 (19,4)	5,2 (6,2)	24,8 (34,3)	0,5 (4,6)	0,1 (0,5)	0,9 (2,0)	2,6 (5,0)
Jóléti újraelosztásból származó összes jövedelem		62,6	54,4	83,5	72,2	10,9	21,3	44,3	50,1
Együtt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nyugdíjak az összes jóléti újraelosztásból származó jövedelem százalékában		47,3	43,0	41,2	40,6	78,9	97,7	81,0	89,6
Egyenlőtlenségi mutatók									
Keresetből és piaci tevékenységekből származó	egy főre jutó jövedelem az átlag %-ában	23,2	26,4	14,0	12,8	400,5	300,6	100,0	100,0
Jóléti újraelosztásból származó		74,4	38,4	75,7	43,4	79,4	143,8	100,0	100,0
Összes		39,7	34,1	32,5	30,4	294,8	256,0	100,0	100,0
Keresetből és piaci tevékenységekből származó	egy főre jutó jövedelem az 1. decilis átlagának %-ában	100,0	100,0	60,4	48,6	1728,9	1121,9	431,7	375,6
Jóléti újraelosztásból származó		100,0	100,0	101,8	113,0	106,8	374,6	134,4	260,4
Összes		100,0	100,0	84,2	88,3	743,0	751,0	258,5	293,1

Forrás: TÁRKI: MHP-M: 1992-es és 2005-ös felvételeinek adatbázisa

\* A kategória meghatározását lásd a 2. táblázathoz tartozó jegyzetben.

\*\* A zárójelben szereplő arányszámok az ellátási formából származó bevételnek az összes jóléti jövedelmen belüli százalékos részarányát jelzik.



szegényekének közel *négyszeresét* teszi ki – és ez 2005-ben nem kevesebbet, mint havonta és fejenként 22 000 forint többletet jelentett a javukra.

Persze joggal gondolhatjuk: ezt a tetemes különbséget legfeljebb csak kisebb részben indokolhatja a redisztribúciós jövedelmek vásárlóértékének a magas jövedelműeket „jutalmazó” eltolódása. A magyarázatot nyilván főleg ott kell keresnünk, hogy a piaci átalakulás közismerten átrendezte mind a szegények, mind a gazdagok társadalmát. Könnyen belátható: a lezajlott változásoknak – jóléti szükségletekről lévén szó, különösen a családformák, az alapvető demográfiai karakterisztikumok, valamint a munkaerő-piaci helyzet gyökeres átalakulásának – értelemszerűen ki kellett hatniok az újraelosztás szolgáltatásai iránti szükségletek összetételére is. – Érdeemes tehát röviden megnéznünk, mi is történt a kérdéses összefüggésben.

A jóléti ellátások iránti igények szempontjából mindenekelőtt a korstruktúra, illetve a családszerkezet – a jövedelmi skála két végpontján különösen radikális – változása érdemel figyelmet.<sup>153</sup> Mert miközben a lakosság összetételében a rendszerváltás kezdetéhez képest napjainkra szerény mértékben – 18-ról 15 százalékra – csökkent a 14 év alatti gyerekek, és mintegy 6 százalékkal emelkedett a nyugdíjas korúak aránya, addig a jövedelmi skála két végén forgószelel szöört. Szűk másfél évtized alatt a legszegényebbek rétegében a gyerekek részaránya 42-ről 30, a nyugdíjas korúaké 15-ről 8 százalékra esett vissza; a felső tizedben pedig a gyerekek számát illetően egyenesen *zuhanásszerű* visszaesésről, a nyugdíjas korúak esetében meg *ugrásszerű* növekedésről kell beszélnünk: a 14 év alatti korosztály ugyanis

---

<sup>153</sup> Az itt bemutatott szocio-demográfiai adatok forrása az 1992-es, illetve a 2005-ös TÁRKI: MHP-M felvétel. A hivatkozott mutatók egy részét a 8. táblázatban foglaltam össze.

mára többé-kevésbé „elfogyott”<sup>154</sup>, viszont az idősebb évjáratok részaránya közel másfélszeresére –18-ról 31 százalékra – emelkedett.<sup>155</sup>

Noha látszólag csak életkori csoportokról „beszélnek”, már magukban ezek az arányváltozások is jelzik, amit különben az utóbbi évtized kutatásaiból jól tudunk: a piaci átalakulás igencsak átrajzolta a két jövedelmi csoport arculatát, és másfél évtized alatt gyakorlatilag „szétdobta” köztük az egykor „középrétegbelinek” számító családokat. Akinek a jó sorsa és a lehetőségei megengedték, mára legalább a „konszolidált” középosztályba tartozik, míg a megkapaszkodni éppen csak képesek az elszegényedett alsó-középrétegeket szaporítják – „a közép közepén” viszont csak kevesen maradtak. (Szívós – Tóth I. Gy. 2001; Spéder 2002; Kolosi – Róbert 2004; Kertesi 2005) A markáns szelekciónak köszönhetően, a jövedelmi létra legaljára került szegények népessége ma dominánsan a munkaképes korú, immár hosszú évek óta semmiféle kereső munkához nem jutó felnőtt „eltartottakból” és igen népes családjaikból áll (a gyerekszám csökkenése mellett, a legalsó decilisben harmadával

---

<sup>154</sup> Az arány az 1992-es 22 százalékos szintről 2005-re alig több mint harmadára, 7,6 százalékra zsugorodott. – A trend persze elsősorban nem népesedési, hanem kemény társadalmi változásokat jelez. Ezeket az adatokat úgy interpretálhatjuk, hogy akinek gyereke van, az legfeljebb kivételszámba menő szerencséivel kerülhet az igazán gazdagok közé – és az állítás ma háromszorta igazabb, mint a rendszerváltás kezdetén volt.

<sup>155</sup> Az előző lábjegyzet gondolatmenetét folytatva: a nyugdíjas korúak arányának meredek emelkedése azt jelzi, hogy generációs metszetben szemlélve, az idősebb korosztályok a rendszerváltás nagy nyertesei. Ez az állítás azonban csak azzal együtt állja meg a helyét, hogy réteg-hovatartozás szerint viszont időközben drasztikus jövedelmi, vagyoni egyenlőtlenségek keletkeztek közöttük. Ezek kialakulásában természetesen nagy szerepe volt annak, hogy a rendszerváltás kezdetén még középkorú generáció számára milyen esélyeket hozott a következő évtized – mint jól tudjuk, közülük került ki a munkanélküliek első nagy hulláma, de a sikeres vállalkozók első nemzedéke is. (Laki – Szalai 2004; Losonczy 2005) Mindezen túl, nem becsülhetjük le azonban az itt taglalt „hozzájárulási elvű” reformok hatását sem: a kilencvenes évek közepének „piaci alapúvá” átminősített új nyugdíjai ugyanis már értékben sem megvetendő hozzájárulást jelentenek a háztartás kasszájához – a családi vállalkozás számára megnyíló – később tárgyalandó – lehetőségekről nem is beszélve. – Így aztán ma, mindet egybevetve, másfélszer akkora az esély, hogy az életkor előrehaladtával valakiből gazdag lesz, mint a rendszerváltozás kezdetén – ez márpedig igazán új jelenség a magyar társadalom történetében.

(Az „új” nyugdíjak jótékony szerepének érzékeltetésére talán elég itt két beszédes adatpár. 2005-ben a felső jövedelmi tizedbe tartozó nyugdíjasok –13. harmadik havi nélkül számított – átlagos nyugdíja havi 86 ezer forint volt, és ez mindössze 600 forinttal maradt el a gazdag családok hagyományos alkalmazotti munkaviszonyban dolgozó tagjainak nettó havi keresetétől. Továbbá: ha tehetőssé nem tesz is, a nyugdíjba vonulás ma már semmiképpen sem jelent elszegényedést, amit világosan érzékeltet, hogy a felső tized részben vagy teljesen nyugdíjasokból álló háztartásainak 168 ezer forintos havi fejenkénti jövedelme mindössze 4,5 százalékkal alacsonyabb a réteg egészére számított 176 ezer forintos átlagnál.) (Az adatok forrása a TÁRKI: MHP-M 2005. évi felvétel adatállománya)

megnőtt a 3 és több gyermekes háztartások súlya).<sup>156</sup> A legfelül lévők rétegében ezzel szemben a középnemzedék biztos munkahellyel és saját vállalkozással rendelkező, önmagukon kívül mások eltartásának kötelezettségétől mentesülő tagjai tömörülnek.

Fel kell figyelniünk azonban egy további jelenségre: ebben a felnőttekből álló gazdag világban ma közel minden *harmadik* ember *nyugdíjas*. És ez nem véletlen. Sokuk számára ugyanis éppen a *nyugdíjba vonulás* vezetett a meggazdagodáshoz – persze nem a havi ellátás egekbe szökő havi összege reményében, hanem jól kamatoztatható *rejtett értéke* miatt. Mert a nyugdíj nemcsak az odahagyott státuszt kompenzálja, nemcsak a háztartás jövedelmének a piaci kilengésektől leginkább védett forrása, és nemcsak a társadalmi tagság bebetonozott fundamentuma, hanem szabaddá tesz a munkavállalásra – azaz, *út vissza a formális gazdaságba*<sup>157</sup>, de legalábbis: út az adómentes *vállalkozási kísérletek* informális világába<sup>158</sup>. Minthogy nem kell drága járulékot fizetni utána, a nyugdíjas ma a munkáltató számára a *legvonzóbb munkaerő* – minél magasabb a nyugdíja, relatív értéke szerint annál vonzóbb.<sup>159</sup> De a nyugdíjas a *családi kisvállalkozásban* is kulcsszereplő: az előbbieket mellett már csak azért is, mert a „bebukás” ellen ő hozza a megélhetés biztos alapját, de meg azért is, mert a többiek ezernyi kötöttsége közepette ő az, aki időigény és szükség szerint mozgósítható.

---

<sup>156</sup> A *semmilyen* önálló jövedelemmel – azaz, sem munkával, sem jóléti jogosultsággal – nem rendelkező „háztartásbeliek” aránya a mindkét nembeli felnőtt szegények között 21-21 százalékos; a munkanélküliség újra emelkedő – ma átlagosan 13 százalékos – arányával szemben, 100 aktívan munkát kereső szegény közül 28-an évek óta semmilyen elhelyezkedési lehetőséghez nem jutnak; a családok bevételeinek a hajdani 10 százalékkal szemben ma 19 százaléka származik informális munkából; a háztartások további 15 százalékában azonban még ennél is nyomasztóbb a helyzet, mert a megélhetés *egyetlen* forrása a segély. (Mindezek a szegények rétegének *átlagos* mutatói – a cigány szegények körülményei, mint alább látjuk, még ennél is drámaibbak.)

<sup>157</sup> Mint a 8. táblázatban láthatjuk, az átlagosan 4 százalékos aránnyal szemben a legjobb körülmények között élő nyugdíjasok 22 százalékának teljes fizetésű állása is van.

<sup>158</sup> Az átlagos 9 százalékos aránnyal szemben, 2005-ben a jövedelemeloszlás felső ötödébe tartozó háztartások nyugdíjas tagjai közül minden *harmadiknak* volt formális és/vagy informális munkavégzésből származó keresménye, és ez családjaik 237 ezer forintos havi összjövedelmének 14 százalékát tette ki. (TÁRKI: MHP-M 2005. évi felvétel)

<sup>159</sup> 2005-ben az átlagos 4 százalékkal szemben a magas nyugdíjat élvező nyugdíjasok 11 százaléka állt munkaviszonyban („magasnak” a nyugdíjak országos havi átlagát legalább egyharmaddal meghaladó – 73 000 forint feletti – nyugdíjakat tekintettem.) (TÁRKI: MHP-M 2005. évi felvétel)

Magyarán: ma a nyugdíjas a hazai piacgazdaság *integritásának* tartóoszlopa, nyugdíja pedig *működésének* nélkülözhetetlen záloga.<sup>160</sup>

A nyílt és rejtett eszközök sorával „piac-pártivá” formált jóléti újraelosztás a *multifunkcionális* nyugdíj társadalmi hasznát olyan nagyra tartja, hogy alig egy évtized leforgása alatt annak széles körű igénybe vételét az anyagi felemelkedés *legfőbb* ösvényévé tette. A társadalombiztosítás e megnevesített szolgáltatása lett ugyanis az a – politikai – „kincs”, ami a transzformációs válsággal megtépázott középrétegeket visszasegítette egyszer már kiérdemelt, majd csaknem veszendőbe ment társadalmi helyükre. Igaz, az a pozíció már tényleg a múlté: láthattuk korábban, hogy munkahelyeikkel együtt, a világpiaci nyitás, a privatizáció és a gazdasági szerkezetváltás magával vitte a régi világ megbecsült státuszait is. Ebbe azonban nem lehet belenyugodni. Mert ha piacgazdaságot akar is az ország, önbecsülése azt azért nem engedheti, hogy generációk erőfeszítését leértékelje a személytelen tőke. Ezt elfogadni politikai „abszurdum” lenne az új hatalom szemszögéből, és sárba tiprása három évtized *már bizonyított* polgárosulási szándékának – a dolgozni vágyó feltörekvőkéből.

Válaszul a kihívásra, két kormány két nyugdíjtörvénye és a másik kettő apróbb „rádolgozása” világra segítette a régi kádári minta új időkre adaptált változatát, amellyel véghez vihető a piacosítás *magyar útja* – a piac „kicselezése”.<sup>161</sup> Ennek szellemében: menjen tehát ki a formális gazdaság kapuján, és jöjjön vissza – nyugdíjjal a zsebében – az informális

---

<sup>160</sup> Mindez persze az előző részben vázolt posztszocialista fejlődési út következménye. A nyugdíjak multifunkcionális szerepe azonban olyan mélyen szervült a jelenkori gazdaság és társadalom viszonyrendszerébe, hogy a „hasznos” funkciókhoz társuló diszfunkciókon – a körforgás életben tartásához szükséges adóforintok megállíthatatlan növekedésén, a nyugdíjasok között egyre feszítőbbé váló egyenlőtlenségeken, valamint a jóléti ellátások más területeiről való forráselszívás már említett jelenségén – az elosztórendszerek mégoly radikális reformja egymagában persze keveset segít.

<sup>161</sup> A nyugdíjak új szerepköreit az Antall- és a Horn-kormány egy-egy kulcsfontosságú törvénye alapozta meg (az első az 1988 előtti, illetve utáni keresetek differenciált beszámításáról, a második a 62 évre felemelt nyugdíjkorhatár előnyös *leengedéséről* gondoskodott). A szerepkörök felvirágoztatásán fáradozó szorgos „rádolgozás” csúcsteljesítményeit viszont az Orbán-, illetve a Medgyessy-kormány egy-egy törvénymódosítása nyújtotta. Az első a munkában töltött évek és a járulékfizetési kulcsok minden korábbinál „piac-pártibb” beszámítási technikájáról intézkedett, míg a második a naptári hónapok számát túlszárnyaló nyugdíjhónap-szám új fogalmának megalkotásával – magyarán, a 13. havi nyugdíj bevezetésével – a járandóság „értelmezési tartományának” tágítása számára nyitott új távlatokat. (MKOGY 1993b, 1997, 1998 és 2004)

ajtaján az a sokszázezer nyugdíjas, akik közül mintegy 490 ezer még ma sincs 60 (illetve 55) éves, így kész arra, hogy elvállaljon mindent, amit csak lehet – gépelést reggel, korrepetálást délben, takarítást délután és ügyeletet este –, a végén pedig mindenki jól jár. A nyugdíjas hozadéka a gyors gyarapodás és a visszanyert megbecsültség, az országé meg a régire hajazó „új közmegegyezés”.<sup>162</sup>

A kettévált „középosztály” másik fele mindeközben lesüllyedt. Tagjai, ha nyugdíjba kerültek, többnyire nem *mentek*, hanem *küldték* őket, és nem az újabb idők kedvezményes előnyugdíjazási programja, hanem a rendszerváltás körüli évek különösen széles körben alkalmazott „mentési” eljárása szerint: az elbocsátást kivédő *leszázalékolással*. A már a kezdet kezdetén is igen alacsony összegű rokkantsági töredéknyugdíjak mára teljesen elértéktelenedtek, melléjük pedig munkát – mint később látjuk majd – még nagyítóval sem lelnek azok az egykori munkásemberek, akik ugyan még ma is jóval innen vannak a hatodik x-en, de életritmusukat már régen nem a blokkolóórához, hanem a segélyhivatalok fogadóóráihoz igazítják.

Ebben az összefüggésben különös figyelmet érdemelnek a szegények között is a legszegényebb, de legalább a többségi családi életforma háztartási kereteit még fenntartani képes cigány családok: elsősorban *róluk* van ugyanis szó, amikor a nyugdíjak közötti társadalmi vízválasztóról beszélünk.<sup>163</sup> (Kertesi 2005) De persze nem az egykori tisztességes munkavégzés leértékelése az egyetlen, amivel mások felemelkedéséért ma leginkább ők fizetnek. A száraz demográfiai mutatók további drámai változásokat jeleznek. A kilencvenes

---

<sup>162</sup> A vitán felül álló sikert jelzi, hogy a kilencvenes évek elszegényedési hullámát maguk mögé utasító szerencsés „konszolidált középrétegek” ma már nagyjából úgy élnek – nem ugyanannyiból, de *úgy* –, mint a gazdagok, és szocio-demográfiai adatokkal közelíthető társadalmi profiljuk is hozzájuk igazodott.

A gyors felvirágzást pedig főként az „új szellemű” társadalombiztosításnak köszönhetik. Mert a nyugdíjazás valóban „varázslatos” hatású. A feltörekvő középréteg átlagához képest ugyanis azonos módon több mint *ötödével* megnő a fejenkénti havi jövedelem, amint az első járandóság megérkezik, és további *negyven százalékkal*, ha a „friss” nyugdíjas még ereje teljében van. Ekkor ugyanis három esetből egyben biztosan áll, hogy új lehetőségeinek köszönhetően, a csaknem egy teljes fizetéssel felérő járandóság *megduplázódik* a havi – informális – keresménnyel. (TÁRKI: MHP– M 2005. évi felvétel adatai alapján)

<sup>163</sup> A rokkant nyugdíjasok között éppen kétszeres a cigányok túlerepresentáltsága. (A TÁRKI 2005. évi felvételének adatai szerint a nyugdíjas népesség egészét tekintve, arányuk 3,4 százalékos, a rokkant nyugdíjasok között viszont 6,7 százalékos.)

évek elejéhez képest ugyanis a roma családok között napjainkra nem kevesebb, mint 30 százalékkal (!) csökkent a sokgyermekesek aránya, és több mint kétszeresére nőtt az 1-2 felnőttből álló háztartások súlya (az átrendeződés hatására, a 14 év alatti gyerekek részaránya 53-ról 34 százalékra zuhant),<sup>164</sup> mindeközben pedig alig változott (3-ról 5 százalékra nőtt) a nyugdíjas korúak még a szegények átlagától is messze elmaradó jelenléte.

Így aztán a piaci átalakulás a szó szoros értelmében elsöpörte – szétzilálta és cigánytelepekre, hajléktalan szállókra, állami gondozásba sodorta – azt a hajdani családtípust, amelyet a köztudat mindmáig „cigány családként” tart számon: a sok felnőttet körülvéő sok gyereket, az alkalmi megbízások után utazgató apával és a családi pótlék érkezésének napját váró anyával. A mai idők „lábon maradó” cigány családját már legfeljebb a borszíne – és persze környezetének előítéletei – különböztetik más „lábon maradó” szegényemberekétől. A két csoport háztartásainak felépítése és életformája ugyanis többé-kevésbé *megegyezik* egymással: az együttélés minden kereső munka lehetőségétől megfosztott felnőttek kényszerű összekapaszkodására épül, akik emberfeletti erőfeszítéseket tesznek, hogy a hébe-hóba adódó napszámból, a „jobb” házaknál szolgálataikért kapott alamizsnából, uzsorakamatra felvett kölcsönökből, stb. annyit összehozzanak, hogy fogyatkozó számú gyermekeik legalább a nyolcadik osztályt kijárják.<sup>165</sup> (Kertesi 2005; Zolnay 2005) Az persze nézőpont kérdése, hogy „közeledésüket” a lecsúszó nem cigány szegények „elcigányosodásaként”, vagy a még valamennyire megkapaszkodni képes cigányoknak a többségi szegényekhez való „felzárkózásaként” írjuk-e le. A fogalmazás látószöge azonban nem változtat a tényen, hogy bőrük színétől függetlenül, *mindkét* csoportban vészesen megnőtt – és a jelek szerint továbbra

---

<sup>164</sup> A gyerekek számának a kilencvenes évek eleje tartó csökkenésére az 2003. évi országos cigány-vizsgálat is felhívta a figyelmet. (Kemény – Janky – Lengyel 2004)

<sup>165</sup> A 28. lábjegyzetben bemutatott arányok megfelelői a cigány szegények között a következőképpen alakulnak: ma a nem tanuló felnőtt férfiak 28 és a nők 35 százaléka „háztartásbeli”; a rendszerváltás kezdetének már akkor is drámaian magas – egyharmados – munkanélküli arányával szemben, napjainkra az éveikben lévő *fele* hiábavaló munkakereséssel tölti a napjait; a család jövedelmének informális keresményekből származó aránya – a szegények csoportátlagával nagyjából megegyezően – 18 százalékos; viszont 29 (!) *százalékot* képviselnek azok a háztartások, amelyek számára az önkormányzati segélyek jelentik az egyetlen „hivatalos” bevételi forrást (és *jövedelemként* számon tartható összegek még alkalmi fekete munkákból sem kerülnek a kasszába).

is töretlenül nő – a társadalom szövetéből nemcsak nyomorúságos anyagi körülményei, hanem egész élethelyzete miatt kiszakadók tábora. A normál életvilágokból immáron *intézményesen kirekesztett* – a nem szegényekkel legfeljebb a fekete munkák megbízóiként vagy a segélykérelmek nagy hatalmú elbírálóiként érintkező – családok aránya ugyanis a nem cigány szegények körében ma már több mint 20, a cigányokéban pedig közel 40 százalékos.

E vázlatos körkép is világossá teszi: a szegények és legszegényebbek ma máshonnan verbuválódnak, mint elődeik a rendszerváltás kezdetén, és mások tartoznak persze az egykori, illetve mai gazdagok rétegébe is. Könnyen kikalkulálhatjuk: a nagy sodrású társadalmi cserélődés nem hagyhatta érintetlenül a jóléti szükségletek szerkezeti rendjét sem. Hiszen „fent” ma nyilván kevesebb anyasági és gyermekellátás, tanulmányi hozzájárulás, ugyanakkor sokkal több nyugdíj kell, mint hajdan; „lent” viszont több gyedre, gyesre, emelt szintű családi pótlékra, sokkal több munkanélküli ellátásra és – főként – a „rászorultságból” kisegítő célzott támogatásra van szükség, mint tíz-tizenöt évvel ezelőtt.

Ha az igénybe vételi arányok követték az íróasztal mellett megbecsülhető átrendeződést,<sup>166</sup> akkor a szegényekhez, illetve a gazdagokhoz kerülő fejenkénti redisztribúciós jövedelem vásárlóértékének alakulásában a szükségletstruktúra eltolódása önmagában is eredményezhetett némi változást – noha emberi számítás szerint a reálértékek ollójának – ha egyáltalán, akkor – inkább a *szegények javára* kellett volna kinyílnia.

Láttuk: ennek éppen az ellenkezője történt. És hogy így alakult, abban nem a mindenkori elosztáspolitikai számára végül is külső *adottságként* jelentkező szocio-

---

<sup>166</sup> A valóságban nem vagy csak részben követték. A TÁRKI-felvételek tanúsága szerint a szegények körében a gyed vagy a gyes igénybe vételi arányai – a többgyerekes családok számának jelentős emelkedése ellenére – megegyeznek az 1992-esekkel, a családi pótléké valóban nőtt, a munkanélküli járandóságé pedig – főleg a támogatásra már nem jogosult tartós munkanélküliek számának megnövekedése miatt – radikálisan csökkent, továbbá háromszorosára nőtt a segélyezett családok aránya.

A gazdagok rétegében nagyjából a nyugdíj iránti szükséglet változását követte az igénybe vétel is, viszont gyakorlatilag változatlan maradt azoknak a családoknak az aránya, amelyeknek rendszeres havi bevételei között szerepel az anya- és gyermekjogú családtámogatások egy vagy más formája (főleg persze: a gyed és a családi pótlék). (Az anyaság jogán járó ellátások igénybe vételének látható polarizálódása persze arra is utal, hogy az elmúlt másfél évtized folyamatai a kisgyermekeseket talán még az iskoláskorúakat nevelő családoknál is erőteljesebb mértékben szorították a jövedelmi skála egyik vagy másik végére.)

demográfiai és szükségleti szerkezetváltásé a főszerep, hanem azé a *drasztikus szelekcióé*, amit időközben *maga* a jóléti redisztribúció vitt véghez.

A szelekció legitim alapja a különböző járandóságoknak a reform szellemében kialakított eltérő finanszírozási logikája, nyilvános célja pedig a hatékonyság és a közpénzekkel való takarékos gazdálkodás serkentése. Eredménye viszont a társadalmi szakadékok gyors ütemű mélyítése – ezúttal a *szükségletekhez* rendelt társadalmi tartalmak rejtett minősítése által.

A „honorálandó” és „kevésbé honorálandó” szükségletek megkülönböztetésének a jövedelemeloszlásra gyakorolt hatását jól érzékeljük, ha „összenézzük” a 7. táblázatnak a jóléti „csomagok” összetételét mutató arányszámaival, és a 6. táblázat megfelelő sorait. Mert kiderül: a rendszerváltás kezdetéhez képest a szegények – és különösen, a legszegényebb cigány családok – redisztribúciós jövedelmei között ugrásszerűen megnőtt az eleve alacsony összegű, mára viszont induló vásárlóértékük felére-harmadára zsugorodott „rászorultsági” ellátások aránya; míg a jövedelmi skála másik végén hasonlóan éles volt a kezdettől fogva magasabb összegű, vásárlóerőben pedig egyre csak értékesebb „hozzájárulási alapú” járandóságok arányának emelkedése; továbbá, az utóbbival megegyező irányú jelentős változás ment végbe a nem szegény – „átlagos” szinten élő – többség jövedelemszerkezetében is. Más szóval, a szegényeknek egyre több jut az egyre jobban elértéktelenedő támogatásokból, miközben a nem szegény többség – és különösen a leggazdagabb réteg – egyre többet vesz kézhez a vásárlóerő dolgában „kiváló” minősítésű járandóságokból.

Az újraelosztott jövedelmek így végrehajtott láthatatlan további újra(el)osztásának mértékét ismét egy rövid gondolat kísérettel számszerűsíthetjük. Ha az összes egyéb tényezőt – azaz, a legalsó, illetve a legfelső tizedbe tartozók szocio-demográfiai profilját, valamint



„jóléti csomagjaikat” – változatlanak tételezzük<sup>167</sup>, és csak annyit feltételezünk, hogy *minden* ellátási forma vásárlóértéke úgy emelkedett, ahogyan a *gazdagok* egy főre jutó jóléti jövedelme (azaz, az 1992-es szintet 100-nak véve, ma valamennyi járandóság és támogatás 217 százalékon állna), akkor 2005-ben a szegény családok egy főre jutó havi redisztribúciós jövedelme a valóságban kézhez vett 12 és félezer forinttal szemben 16 ezer forint lett volna. Ha az ellenkező előjelű számítást is elvégezzük, és abból indulunk ki, hogy hogyan alakult volna a kép, ha minden ellátás vásárlóértéke a *szegények* által elszenvedett értékcsökkenés mértékében változik (azaz, az 1992-es szint 95 százalékára esik vissza), akkor kiderül: ezzel viszont igencsak sokat veszítettek volna a gazdagok – hiszen mai tényleges fejenkénti 34 és félezer forintos járandóságuk helyett mindössze alig valamivel több mint havi 23 ezer forinttal kalkulálhatnának.<sup>168</sup> Mondhatjuk mindezt másként is. Például úgy, hogy a szegényeknek fejenként havi nyolc ezer forinttal *többbe* kerül az, hogy ma a gazdagok megszokott életszintjüknek és státuszuknak megfelelő magas gyermekgondozási segélyt és (főleg) nyugdíjat élvezhetnek, mint amennyit a gazdagoknak kellene áldozniuk arra, hogy a szegények tisztas családi pótlékot, gyest, munkanélküli ellátást és alkalmi segélyeket kapjanak – mindeközben pedig ne szenvedjenek csorbát a piaci érdekeket és a társadalmi presztízt megjelenítő jövedelmi különbségek sem.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Azaz abból indulunk ki, hogy az egyes jóléti ellátások igénybe vétele a csoportokra ténylegesen jellemző 2005-ös arányoknak megfelelően alakul.

<sup>168</sup> A gazdagokhoz igazodó reálérték-változással a cigány szegények ma 14 és félezer forintos fejenkénti havi jóléti jövedelme 21 ezer forint fölé emelkedett volna; a másik irányú változással azonban nemcsak a gazdagok, de ők is veszítettek volna (fejenként és havonta kereken 5 500 forintot). Ez a meglepő eredmény azzal magyarázható, hogy – mint a 6. táblázatban látható – jóléti jövedelmeik átlagos vásárlóértéke 1992-höz képest valamelyest emelkedett, aminek hátterében viszont a támogatás iránti szükségleteiknek a csoport éles szocio-demográfiai profilváltásával (lásd az előző lábjegyzetet és a 8. táblázatot) összefüggő markáns átrendeződése áll.

<sup>169</sup> Persze magam is tisztában vagyok a gondolatkísérletben most számításom kívül hagyott következménnyel: *változatlan*nak tételezve a jóléti újraelosztásra az államháztartásban rendelkezésre álló forrás nagyságát, a szegények ellátásait a gazdagokéhoz igazító valorizáció terhei elsősorban a középrétegekre hárulnának. Am elvégezve a szükséges számításokat, kiderül, hogy anyagi áldozatuk átlagos fejenkénti összege meglepően alacsony volna: még a havi 1000 forintot sem érné el. (Ma – főként a korai nyugdíjba vonulás „tömegmozgalmának” köszönhetően – a *gazdagokétól* alig 2000 forinttal elmaradó fejenkénti 32 és félezer forintos havi redisztribúciós jövedelmeik így 31600 forintra „csökkennének”). Érdemes hozzátenni, hogy egy ilyen – a mai magyar valóságban persze tökéletesen teoretikus – „átcsoportosítással” a szegények nemcsak pénzben, de a többséghez való felzárkózás mértékében is sokat nyernének, a nem szegények viszont alig

De bárhogyan fogalmazzunk is, a következtetés megkerülhetetlen: a rendszer ma nem egyszerűen reprodukálja a piac működésrendjéhez igazodó egyenlőtlenségeket – ez legfeljebb korrektív funkcióinak tökéletlenségét jelezné –, hanem súlyos megkülönböztetéseket hajt végre, majd azokhoz „jogosultságokat” társítva, legitim módon tereli immár egymással gyakorlatilag nemigen érintkező pályákra a szegények „támogatását” és a többség „gyorsan nyugatosodó” jóléti ellátását. Köszönhetően azonban a szerkezetváltás két valóban tökéletesen megvalósult alapelvének, a „hozzájárulási” és „rászorultsági” elvű járandóságok szigorú szétválasztásának, valamint az utóbbiak feletti ellenőrzés 3200 magyar helyi közösség közötti decentralizálásának, ez az *intézményes diszkrimináció* a szó szoros értelmében *láthatatlan* marad. Hiszen mindez egymásról mit sem tudó sokezer jóléti hivatalnak a „jogszerűség” és az „autonómia” veretes cégtábláival ékesített zárt ajtaja mögött, a fennálló törvényes keretek hibátlan betartásával zajlik.

A diszkrimináció persze nem öncélú, és – akár jelen van a jelenség a helyi apparátusok és a kliensek érintkezésében, akár nem – semmiképpen sem a személyes előítéletek, hanem nagy erejű *intézményes érdekek* mozzgatják. Az igazi motívumokat ugyanis a jóléti redisztribúció *megváltozott funkcióiban* kell keresnünk: magyarán, az állam terjeszkedésével folyó „államtalanításnak” a disszertáció előző részében tárgyalt

---

veszítene. Ugyanis a gazdagok redisztribúciós jövedelmeinek „értéktörző képességéhez” igazodó devalorizáció révén a középrétegeket a legfelső jövedelmi tizedbe tartozóktól ma elválasztó „jóléti távolság” 6-ról mindössze 9 százalékra növekedne, viszont a szegényektől való elkülönülésük mértéke 160-ról 95 százalékra mérséklődne. Ez az arányeltolódás a legszegényebbek szempontjából nyilvánvalóan hatalmas nyereség volna, a felsőbb rétegekbe tartozók nézőpontjából viszont talán még így elégségesnek ítélné a társadalmi pozíciókhoz illeszkedő végső jövedelmek eloszlásának kialakult struktúráját az itt vázolt jóléti „átcsoportosítás” végképp nem bolygatná meg, de persze tudom: így is komoly érdekeket sértene. – Itt nincs mód az azoknak a társadalompolitikai opcióknak a kifejtésére, amelyek mellett a gondolat kíséretben vázolt méltányosabb újraelosztás a piaci érdekek sérelme *nélkül* megvalósítható volna. Annyit azonban mégis szeretnék jelezni, hogy a jóléti redisztribúció „megszabadítása” a foglalkoztatás összeszűküléséből adódó tömeges státusz-vesztés kompenzálásának teherátvitelétől (magyarán: az önmagában 4-500 milliárdos nagyságrendű társadalombiztosítási hiány mögöttes okától) ma egyszerre alapkérdése a hatalmasra duzzadt és finanszírozhatatlanná váló államháztartási hiány lefaragásának és a szegények felzárkóztatásának. Ugyanis a szegények vészes leszakadásának is *csak* az veheti elejét, ha legalább a nem szegény középrétegek munkaképes korú tagjai újra biztonságos és jól fizető munkákhoz jutnak, és ezért a jóléti ellátásokat „átengedik” a szó eredeti értelmében vett szociális szükségletek kielégítésére. Így tehát a jó színvonalú és tisztességes keresethez juttató foglalkoztatás bővülése ma a legalapvetőbb *közös érdeke* a máskor oly gyakran ütköző fiskális szemléletű gazdaságpolitikának és a társadalmi integráció iránt elkötelezett társadalompolitikának.

folyamataihoz kell újfent visszatérnünk. Mert mint láttuk, az újraelosztásra a felemás piacosodás komoly szerepeket rótt: gondoskodnia kell a munkahelyekkel elveszett társadalmi státuszok „visszapótlásáról”, a formális és az informális szféra határmezsgyéjén lavírozó kisvállalkozók lábbon maradásáról, a „láthatatlan gazdaság” munkaerőellátásáról és arról, hogy a „láthatóban” foglalkoztatottak viszont kevesebbe kerüljenek, a krónikus forráshiánnyal küzdő családi üzemek „háttérfinanszírozásáról”, az olcsó bérű munka könnyű mobilizálhatóságáról, a „tökéletlen” piac által nem kellően honorált munkák „bérkiegészítéséről”, a méltányos visszavonulást lehetővé tévő generózus menedzseri ellátmányokról – és mindezen felül, még évtizedeken át el kell végeznie a szocializmusban „elvesztegetett” évtizedek kárpótlását az arra érdemeseknek.

Könnyű belátni: álljon akár neoliberális, akár szociáldemokrata vagy konzervatív elvek szolgálatában, nincs, és nem is képzelhető el olyan jóléti berendezkedés, amely – koherenciájának és irányíthatóságának súlyos veszélyeztetése nélkül – e funkciók *együttesének* egyszerre képes volna eleget tenni. Mindennek tetejében, a rendszerre kiszignált feladatok jó részének „normálisan” nem a jóléti redisztribúció lenne a terepe – talán még akkor sem, ha a piacfejlődés „nem-nyugatos” kényszermozgása spontán módon ide is terelte azokat. Ilyen körülmények között az egyedüli „lehetőség” az maradt, ami a kilencvenes évek közepe tájára intézményesen is rögzített szerkezeti elrendezésként előállt: az egységesen „jólétinek” nevezett rendszer egymással nem közlekedő alrendszerekre bontása, és a szerepek – velük együtt persze az igénybe vevők – megfelelő „szortírozása”.

Innentől fogva önbeteljesítő és önerősítő folyamatok vették kezdetüket – *látszólag* egymásról mit sem tudva. A „hozzájárulási” elvű alrendszer egyre markánsabb piaci maszkot öltött magára, és – mint láhattuk – főszereplőjét, a *nyugdíjat* ruházta fel mind változatosabb új funkciókkal. Ugyanezt tette persze a másik – a „rászorultsági” elvet követő – alrendszer is a maga főszereplőjével, az *önkormányzati segélyezéssel* – csakhogy a domináns piaci

világból való kirekesztés irányába. Az eredményt már tudjuk: az a magyar társadalomnak a jóléti redisztribúció aktív közreműködésével zajló és mind visszafordíthatatlanabb drámai kettészakadása. Ahogyan láttuk, a „hozzájárulási elvű” rendszer megtette a magáét. Eszközei azonban elsősorban a le- és feléltékeléshez vannak, így legfeljebb éles *egyenlőtlenségeket* teremtett. De a *kirekesztéshez* egyedül kevés lett volna.

A feladat kivitelezéséhez szükségeltetett a segélyezés „jóléti fogdája” is.

**8. táblázat A háztartások egyes szocio-demográfiai jellemzői – jövedelmi pozíció és etnikai hovatartozás szerint**

A háztartások néhány szocio-demográfiai jellemzője		1. decilis: összes		1. decilis: cigány		10. decilis: összes		Összes	
		háztartás							
		1992	2005	1992	2005	1992	2005	1992	2005
Munkavállalási korúak* aránya (%)		45,6	62,3	43,9	60,9	62,0	60,6	56,7	54,1
Rendszeres munkajövedelemmel rendelkezők**	a munkavállalási korúak %-ában	32,7	19,9	16,4	8,3	77,1	66,4	65,7	45,8
Munkanélküliek***		18,6	28,2	32,7	45,2	2,8	5,7	7,6	12,8
Nyugdíjas korúak****	a 14 éven felüli nem tanulók %-ában	23,1	14,0	5,4	8,4	21,6	36,7	32,3	40,5
Nyugdíjasok		23,9	21,4	11,7	26,5	20,7	31,8	32,6	36,9
Nyugdíjasok közül munkaviszonyban állók aránya (%)		0,0	0,0	00,0	0,0	18,8	21,8	3,9	3,6
Átlagos háztartásnagyság		3,66	3,85	5,33	4,31	2,53	2,22	2,80	2,57
Egy-két fős háztartások aránya (%)		30,3	26,8	13,5	29,6	56,3	74,2	49,1	59,8
Átlagos gyerekszám		1,38	1,57	2,48	1,60	0,47	0,29	0,70	0,55
3 és több gyermekes háztartások aránya (%)		18,1	24,4	48,7	34,4	0,6	0,5	5,0	5,0
Marginalizált háztartások aránya8**** (%)		14,1	22,9	32,4	37,0	1,0	1,0	3,2	5,3

Forrás: TÁRKI: MHP-M 1992. és 2005. évi felvételek

\* Munkavállalási korúak: a betöltött 14. életév és a nyugdíjkorhatár (lásd alább) közötti életkori sávba tartozók.

\*\* Rendszeres munkaszerződéssel alkalmazásban állók és a saját vállalkozásukból „fizetést” kapó főfoglalkozású önálló vállalkozók együtt.

\*\*\* A felvételt megelőző hónapban hivatalos munkajövedelemmel nem rendelkező, aktívan munkát kereső személyek – függetlenül attól, hogy nyilvántartja-e őket a munkanélküli ellátásokat nyújtó intézmények bármelyike.

\*\*\*\* Nyugdíjas korúak: az 55. életévüket betöltött nők, illetve a 60. életévüket betöltött férfiak (az adatok összehasonlíthatósága érdekében a nyugdíjkorhatárt mindkét évre vonatkozóan az 1997-es új nyugdíjtörvényig érvényben lévő szabályozás alapul vételével határoztam meg).

\*\*\*\*\* Marginalizált háztartás: A háztartásnak csak informális piaci tevékenységekből és tranzakciókból, valamint segély-jellegű jóléti jövedelmekből van bevétele (azaz, a jövedelemforrások között nincs sem rendszeres kereset, sem vállalkozásból származó jövedelem, sem rendszeres társadalombiztosítási járandóság).

## A SEGÉLYEZÉSI „BOOM” TÁRSADALMI HASZNÁRÓL

Mint arról a jóléti rendszer szerkezeti átalakítását célzó reformok kapcsán volt már szó, az elmúlt másfél évtized folyamán a szociális segélyezés a szerény eseti pénzosztás egykori manufakturális rendszeréből mára százmilliárdokat mozgató jelentős *iparág*gá terebélyesedett. E fejlemény annál is figyelemre méltóbb, mivel a gyors térfoglalás gyakorlatilag a nulláról történt: az új „iparág” sem a jelenleg benne dolgozó tízezrek szakmai képzettségét és gyakorlatát, sem az általa megforgatott pénzeszközök nagyságrendjét, sem éves forgalmi adatait tekintve nem építhetett az államszocializmus időszakának előzményeire.<sup>170</sup>

Persze jól tudom: annak ellenére, hogy immár többedszer használom, mindezidáig adós maradtam a metafora közelebbi indoklásával. Hiszen az önkormányzatok támogatási rendszeréről nemigen szokás az „ipari” megjelölés aurájába tartozó fogalmak, így a termelés hagyományos hatékonysági, termelékenységi, foglalkoztatási és költségmutatóinak nyelvéen beszélni. Ha szóba kerül, a viták terepét inkább az igazságos elosztás ütköző felfogásai, a rászorultsági elv szigorúbb érvényesítésének követelése, valamint az „adófizetők pénzén élösködő” rétegekkel – mindenekelőtt a cigányokkal – szembeni csillapíthatatlan indulatok uralják. Így azután a gazdaságból kölcsönzött szempontok alkalmazása nem egyszerűen szokatlannak, hanem egyenesen a tárgytól idegennek tűnhet.

A segélyezés folyamatszerű értelmezését, a nagyüzemi jelleget előállító és fenntartó mechanizmusok közelebbi szemügyre vételét, valamint a befektetéseknek a megtérüléssel való egybevetését azonban talán indokolhatja a kétely, ami a segélyezéssel mint hathatós szegényellátási formával szemben már pusztán az eddig látottak alapján is joggal felvethető.

---

<sup>170</sup> Ilyen előzmények már csak azért sem alakulhattak ki, mert – mint emlékezhettünk – a szociális segélyezés még a rendszer végóráiban, az ugrásszerűen növekedő jövedelmi egyenlőtlenségek és a nyílttá váló szegénység idején is alig-alig jutott szerephez: egyedi elbírálás alá eső tanácsi juttatások folyósítása legfeljebb az időseket, a fogyatékosokat vagy a gyermekes családokat megillető társadalombiztosítási javadalmazások kipótlására, amolyan „rásegítő” alkalmi megoldásként jött számba.

Mert ha a járandóságok folyósításának feltételeiről, azok értékéről, valamint a hozzájutás szabályairól hozott intézkedések és rendeletek külön-külön inkább *mélyítik*, semmint enyhítik a szegénységet, akkor várhatjuk-e, hogy az elosztási gyakorlatot bonyolító segélyirodákban végső soron olyan rendszerré állnak majd össze, ami viszont hatékonynak mutatkozik a probléma megszüntetésében? Gondolom: aligha. De akár ennél keményebben is fogalmazhatunk. Az utóbbi években egymástól függetlenül lebonyolított szegényvizsgálatok ugyanis egybehangzó tényeket sorakoztattak fel arra, hogy – a támogatási rendszer minden módosítása, szabályozásának minden technikai csiszolása és a segélyekkel foglalkozók minden szakmai továbbképzése ellenére – jottányit sem csökkent a hazai szegénység mértéke, a társadalmi kirekesztettségé, pedig még *növekedett* is. (Spéder 2002; Havasi 2002; Szalai J. 2002; Bass – Ferge – Márton 2003; Szívós – Tóth I.Gy. 2004) A segélyezés a szegények szegénységén tehát vajmi keveset segített. Így pedig magától adódik a kérdés: túl a jóléti újraelosztás nyílt, illetve rejtett „piacosításához” nyújtott – az előbbieken látott – sokrétű segítségen, vannak-e további „hasznosítható” funkciói az adófizetők ma közel 300 milliárd forintjából fenntartott rendszernek?

A kérdésben benne rejlik az itt egyelőre csak megelőlegezhető igenlő válasz. Mert mint azt alább igazolni igyekszem, a fenti metafora alkalmazását nem csak a segélyezés számba vehető mennyiségi mutatóinak napjainkra elért „nagyipari” méretei teszik jogossá. Ennél is fontosabb az az *üzemszerűség*, amellyel a redisztribúció e jelentős alrendszere rejtett társadalmi és gazdasági funkciók egész sorát látja el. A szerteágazó szerepkörök közül a legfontosabbakat érdemes talán előljáróban már itt röviden összegezmem.

Mindenekelőtt, a szociális segélyezés mint a nemzetgazdaság új dinamikus ágazatának felfuttatása nélkül aligha lett volna véghez vihető a központi redisztribúció már tárgyalt célirányos átalakítása – magyarán, jelentős rétegek „beterelése” az immár a piacosság szolgálatába állított elosztási rendbe, és más jelentős rétegek „kitessékelése”

onnan. E helycsere, mint láttuk, nem egyszerűen pénzügytechnikai átcsoportosításokat kívánt, hanem fontos mobilitási folyamatoknak is teret nyitott – le- és fölfelé egyaránt. A gyorsan növekvő segélyezési rendszer második – korábban röviden ugyancsak említett – fontos funkciója ehhez a nagy ívű társadalmi átrendeződéshez kapcsolódik. Biztos pozíciók egész tárházát kínálta ugyanis arra, hogy a rendszerváltás nyomán elszegényedő, illetve a foglalkozási piac halódó szegmenseiből időben távozó munkavállalók jelentős csoportjai megkapaszkodhassanak, majd fokozatosan az új középosztály soraiba emelkedjenek.<sup>171</sup>

E makro-szintű szerepkörökön túl, lényeges további funkciók tárulnak elénk, ha a helyi támogatásokat a maguk természetes közösségi beágyazottságában tekintjük. A szociális segélyezés legfőbb mindennapi „értelmét” ugyanis abban találhatjuk meg, hogy társadalmi békét és olajozottan működő viszonyokat teremt a helyi közösségek életének színterein: egyrészt szakszerű apparátust és intézményes háttérrel biztosít ahhoz, hogy a szegénységet a többségi társadalom a maga „normális” ügyeitől elkülönített kisebbségi problémaként kezelje; másrészt a rendszer hatékony eszközöket szolgáltat a legrosszabb munkák piacán jelentkező munkaerő-szükséglet kereslet-kínálati hullámzásának kezeléséhez; harmadrészt – és talán legfőként – szavatolja a rossz munkákat ellátó humán erőforrás (klasszikus marxista kifejezéssel élve: a munkaerő megfelelő tartalékseregének) tartós fennmaradását, mindenekelőtt a segélyezett romák drasztikus társadalmi kirekesztése révén. Mindemellett különös haszonnal jár, hogy a segélyezés e fontos szelekciós szerepeit látszólag esetlegesen

---

<sup>171</sup> Néhány statisztikai mutató jól érzékelteti a folyamatot. Mindenekelőtt, robbanásszerű növekedésről tanúskodnak a felsőoktatási adatok. Míg az 1990/91-es tanévben az ország egyetemén és főiskoláin nyújtott szociális képzések egy vagy más formájára (szociális munka, szociálpedagógia, később gyermekvédelmi szakszolgálati tevékenység, zsidó közösségi munka) mintegy 1600 hallgató járt, összlétszámuk a 2002/03-as tanévre 11 000-re emelkedett. Mindeközben dinamikusán bővült az intézmények köre és száma is. Így például a hajléktalan-ellátásról szóló adatközlésekből kiderül, hogy a nappali melegedők száma az 1993-as 14-ről 2001-re 71-re, a népkonyháké pedig 27-ről 43-ra emelkedett; ugyanebben az időszakban az átmeneti ellátást biztosító bentlakásos intézmények száma 255-ről 344-re, az általuk foglalkoztatott dolgozóké pedig 12 000-ről 20 000-re nőtt. A családsegítőkről – az időközbeni többszöri átszervezések miatt – csak viszonylag rövid idősor áll rendelkezésünkre. De a tendencia hasonló: számuk 1998 és 2001 között kerekén 300 intézményi egységgel szaporodott (462-ről 766-ra nőtt). Végül, jelentős bővülést jeleznek a nonprofit szektor éves adatközlései is: a szociális célú alapítványok és egyesületek száma 1993 és 2002 között mintegy 1300 új szervezettel gyarapodott, és így 2759-ről 4008-ra nőtt. (Az adatok forrása: az egyes területek éves statisztikai tájékoztatói.)



és „korrigálhatóan” hajtja végre. Azáltal, hogy a támogatások elosztása önkormányzati széttagoltságban működik, mindenkor úgy tűnik fel, mintha jobb és pontosabb helyi rendeletalkotással, a segélyosztók szemléletének formálásával, valamint a rászorultak magatartásának – főként a munkához való viszonyának – csiszolásával az „anomáliák” kiküszöbölhetőek volnának. Ráadásul, a széttagoltság jótékony függöny módjára el is takarja a rendszer valóságos szelektációs funkcióit, ami további hasznot hajt: a szegénységért felvethető társadalmi felelősség kérdését ugyanis szinte automatikusan átfordítja néhány önkormányzati dolgozó szakszerű(bb) munkavégzésének a hivatal működési rendjébe illeszthető rutinszerű problémájává.

Fontos hangsúlyoznom, hogy az itt felsorolt – a segélyezés szellemétől első pillantásra idegennek tűnő – gazdasági és politikai funkciók gyakorlása közben egyáltalában nem veszítik jelentőségüket a jóléti szerkezetváltás korábban említett igazságossági és rászorultsági szempontjai. Sőt. A segélyezési intézmények nem „csalnak”, amikor azt állítják, hogy ez utóbbi szempontok vezérlik a munkájukat. A hétköznapiok valóságában azonban mindennek elsősorban legitimációs szerepe van. Mint a későbbiekben igazolni igyekszem, azáltal, hogy a segélyhivatalok a kérdéses elveket eseti döntések százezzeire ültetik át, egyúttal folyamatos „fordítói” munkát végeznek, aminek eredményeként viszont nélkülözhetetlen gyakorlati és ideológiai szerepkört töltenek be. Mert azzal, hogy a rászorulókat és a segélyre nem jogosultak között különbséget tesznek, azzal, hogy a különbségtevést mindig meg is indokolják, valamint azzal, hogy a kliensek jól megkülönböztetett csoportjait más és más ellátási (vagy elbánási) pályákra terelik, végső soron nem kevesebbet tesznek, mint hogy hatósági döntéssel szentesített hivatalos alapot teremtenek a kemény társadalmi és munkaerő-piaci szelekció elfogadtatásához, és általánosabban, a megkülönböztetés intézményesített társadalmi eljárásrendjének kikezdhetetlen igazolásához.

Mindezzel pedig közben óhatalanul is „nagyipari” forgalmat generálnak.

Ahhoz, hogy az önjáró gépezetet bemutassam, egy rövid kitérő erejéig vissza kell térnem az előző fejezetekben tárgyalt *helycsere* kérdéséhez. Érdekes felidézünk: az intézményi „profiltisztítás” egyik alapvető célja az volt, hogy világosan elváljanak egymástól a „piaci”, illetve „rászorultsági” elv szerint finanszírozott ellátások. A törekvés kivitelezése, mint láttuk, minden elképzelést felülmúlt: a *bemeneti* oldalon hermetikusan záró kapu épült, amely – „rendeltetésének” megfelelően – hibátlanul óvja a *piaci rendszert* minden „illetéktelen” használatától. A *kimeneti oldalon* azonban más a helyzet. A piacgazdaság működtetésében gazdag szerepkörkészletre szert tett „új” piaci nyugdíjak folyósításához ugyanis a világ pénze is kevés lett volna, ha közben le nem értékelődik a rokkantak vagy az özvegyek nyugdíja, ha évekre „el nem felejtődik”, hogy a rendszerben még ott vannak a „szocialista örökség” alacsony szintű ellátmányai, stb. Így aztán a „outputnak” az „inputhoz” hasonló zárt szabályozása természetesen a szétválasztás pillanatától illúzió volt: a „piaci” rendszer ugyanis az igényjogosult szegények bőséges áradatát nyomta a másik irányba – az önkormányzati segélyirodákbá.

*A felhasználók felől nézve*, a két elosztási rendszer persze a valóságban soha el nem engedte egymás kezét. Hiszen a bennük mozgó körének számban *meghatározó* része már az első pillanatban is fedésben volt egymással, napjainkra pedig még inkább ez lett a helyzet. Mert a csökkenő értékű nyugdíjából élő kisnyugdíjas mindig is ott állt a sorban a helyben nyújtott lakásfenntartási támogatásra pályázók között; a családi pótlék erodálódását valahogy pótolni kénytelen fiatal család ott volt és van a rendszeres gyermekvédelmi támogatást kérvényezők népes táborában; munkanélküli járadéka megszűntével rendszeres segélyért folyamodik, akinek családja megélhetéséről ezután is gondoskodnia kell valahogy stb. Márpedig az efféle élethelyzetek kellően általánosak és mindennapiak ahhoz, hogy joggal feltételezhessük: a központi elosztás korábban látott visszavonulása, illetve a

társadalombiztosítás gyors belső differenciálódása minden bizonnyal egyszerűen *átnyomta* a szükségletek, megoldatlan életproblémák és feszültségek tömegét az önkormányzati csatornába. És ha ez így van, akkor módfelett kétséges, hogy akár egyetlen pillanatra megvalósulhatott-e a szerkezetváltás második fontos célkitűzése: a hatékonyság és a szubszidiaritás nevében végrehajtott helycsere a „valóban” rászoruló és a jó helyzetben lévők nagy csoportjai között.

Gondolatban egymás mellé illesztve a segélyirodák exponenciálisan növekvő forgalmát jelző statisztikákat (KSH 1993, 2000a és 2005d) és a szegénység mozdíthatatlan méretéről szóló adatsorokat (World Bank 2001; Spéder 2002; Havasi 2002; Bass – Ferge – Márton 2003), közelebbi vizsgálódások nélkül is az a gyanúnk támad, hogy nem. Így viszont további kérdések sora vár megválaszolásra. Vajon mi lett a sorsa a jóléti rendszer átalakítását vezérlő egyéb elgondolásoknak: a célzottabb és igazságosabb elosztás eszméjének, valamint az adófizetők pénzével való takarékosabb gazdálkodás célkitűzésének?

Ami az első feltételezést, a jelzett szívó–nyomó hatás érvényesülését illeti, az adatok igen drámai fejleményekről tanúskodnak: a központi járandóságok korábban látott erodálódása (5. táblázat) valóban tömegeket „exportált” a segélyezés rendszerébe. Ha meggondoljuk, hogy napjainkban az önkormányzati segélyek valamely fajtájából nem kevesebb mint 1,3 millió háztartás részesül, miközben a különböző támogatásokra való jogosultság meghatározásában plafonként használt jövedelemhatár alatt<sup>172</sup> mintegy 335 000 család él<sup>173</sup>, akkor biztosak lehetünk abban, amit eddig csak feltételeztünk: minden csiszolás és szigorítás ellenére, a helyi segélyek nem kis részben továbbra is *általános szociális*

---

<sup>172</sup> Mint korábban már volt erről szó, az önkormányzatok segélyezési eljárásrendjét rögzítő helyi szociális rendeletekben ez a jövedelemhatár a mindenkori öregségi nyugdíjminimum, illetve – a támogatások egy kisebb körét tekintve – az egy főre jutó jövedelemnek a minimum bizonyos százalékában kifejezett havonkénti összege.

<sup>173</sup> A *biztosan* rászorultnak tekinthető népesség nagyságára vonatkozó becslést a KSH háztartásstatisztikai felvétele, illetve a TÁRKI-vizsgálatok adatai alapján végeztem. (KSH 2002a és 2004, TÁRKI: MHP–M 2001. évi felvétel adatállománya).

*szükségletek* kielégítését szolgálják, olyanokét, amelyeket illetően a „rászorultság” jövedelmi kritériuma nem vagy csak nagy pontatlansággal érvényesíthető.

A határvonalak valóban elmosódottak – mi több, ez nem is igen lehet másként. Mert nem kell nagy fantázia hozzá, hogy belássuk: aligha nevezhető a jogos támogatás fogalmával való „visszaélésnek”, ha a segélyhivatal a kifizetésű pedagógus magas februári gázszámlájának kiegyenlítésére egyszeri fűtési támogatást nyújt, vagy ha úgy ítéli meg, hogy bár „papírforma” szerint nem járna, mégiscsak élvezze az ingyenes étkeztetést (mai nevén: a természetben nyújtott kiegészítő családi pótlékot) a kisebb gyermekével gyesen lévő anya keresetét ma nélkülöző, amúgy azonban köztudottan dolgozó fiatal házaspár iskolás gyermeke. Ezek és a végtelen számban sorolható egyéb élethelyzetek világossá teszik, hogy a segélyezésre fordított összegek korábban látott felduzzadása nem ésszerű helycserének, hanem kényszerű helyettesítésnek köszönhető: aki és ahol csak tudja, pótolja a veszteséget, amit az „államtalanítás” reá háruló következményeként a mindennapi megélhetés terén kénytelen volt elszenvedni. Az eredmény azonban az, hogy a zsák éppen ott lyukad ki, ahol készítői erős folttal kívánták volna különleges szakítószilárdságát biztosítani: a rászorultsági elv szükségképpen felpuhul, nyomában évről évre duzzad a segélyezetttek száma, egyszersmind rendre „meglepő” túllépés áll elő a segélyezésre szánt összegek elgondolt nagyságában. A társadalmi csoportok közötti helycsere dolgában tehát a reform semmiképpen nem ért – mert nem érhetett – cél: a segélyezésen ma „rászorulók” és „rá nem szorulók” csoportjai osztoznak, mi több, az utóbbiak köréből kerül ki a támogatott családok mintegy *kétharmad része*.<sup>174</sup>

Ilyen körülmények között persze a „céلزottság” megvalósítása is merő illúzió. Ahogyan azt a szórványosan rendelkezésre álló adatok beszédesen jelzik, az önkormányzatok

---

<sup>174</sup> Ha a „rászorulók” és „nem rászorulók” közötti határvonal kijelölésére a fenténél kevésbé szigorú, de életszerűbb kritériumot alkalmazunk, és azt az egy főre jutó átlagos létminimum összegében jelöljük meg, akkor is igaz, hogy a segélyek egy vagy más fajtáját igénybe vevő háztartások *többsége* a viszonylag jobb helyzetűek köréből kerül ki. Így számítva, a „rászoruló” háztartások száma mintegy 570 ezerre becsülhető, ami a segélyeket ténylegesen igénybe vevők körének továbbra is a szerényebb hányada – 44%-a.

által támogatottak körébe való bekerülést nem – vagy nem csak – a jogosultság papírra vetett szabályai irányítják. Mellettük fontos szerep jut egyéb „emberi tényezőknek”: így a közösségben szokásszerűen elismert szükségleteknek, a jólétesültségnek, a leleménynek vagy – a másik póluson – a szeméremnek, az alulinformáltságnak és a visszautasítástól való félelemnek. A hatások eredőjeként előálló képlet azután jócskán rácsfol a tervezői elképzelésekre. Az igénybevétel statisztikáiban a rászorultsági elv diadala helyett mindmáig a kirekesztés, illetve – ahogy azt alább számszerűen is látjuk majd – a befogadottak közötti sajátos társadalmi „egyenlősdí” kettős elvrendszerének bonyolult ötvözetéből építkező elosztáspolitikai jeleire bukkanunk.

Ami kikerekedik mindebből, azt a „hatékonyság” megcsúfolásának és az intézményesen reprodukált egyenlőtlenségek diadalának nevezhetjük. Mert a segélyrendeletek folyamatosan zajló minden módosítása és pontosítása ellenére, az „igazán” rászorulóknak elérésében mindmáig körülbelül „kettő az egyhez” arányú hibával dolgozik a rendszer, miközben ezerszámra olvasztja magába a jövedelmük szerint jobb helyzetben lévőknek az adott pillanatban és összefüggésben vélhetőleg szintén jogosultnak tekinthető segélyigényeit is. Így azután a „rászorultsági elvű” segélyezés révén a valamivel is tisztesebb megélhetés esélyei természetesen rendületlenül egyenlőtlenek maradnak. – Világosan jelzik ezt mind a TÁRKI, mind a KSH rendszeres háztartási felvételeinek adatai.

A segélyezés különböző formáit különös aprólékossággal vizsgáló 2000. évi Monitor-felvétel számsorait olvasva azt látjuk, hogy miközben 13 százalékos átlagos igénybevételi arány mellett a nyugdíjminimum alatti egy főre jutó jövedelem szigorú jogosultsági kritériumának eleget tévő háztartások 45 százaléka *nem* részesül az önkormányzati segélyek egyetlen formájában sem, aközben a relatíve jobb anyagi helyzetben lévő, „rá nem szoruló” családok között a támogatottak aránya 8 százalék. Hasonló tendenciák rajzolódnak ki a KSH egy évvel korábban lebonyolított háztartásstatisztikai felvételének másodfeldolgozása

nyomán is.<sup>175</sup> A naplók éves összegzésére épülő adatsorok azt mutatják, hogy a háztartások legalsó jövedelmű ötödének mindössze 4,6 százaléka részesül az átmeneti segélyek valamilyen fajtájából, miközben a megfelelő arány a legmagasabb jövedelmű ötödben is még 1,2 százalék. De a „rászorultsági elv” szigorú értelmezése még az átmeneti segélyeknél jóval kötöttebb módon szabályozott támogatások esetében is kérdéses. Így például az egyértelműen a nyugdíjminimumhoz mint felső jövedelmi határhoz igazított gyermekvédelmi támogatást 1999-ben a minimum kétszeresét kitevő jövedelemből élő háztartásoknak 2,2 százaléka (országosan több mint 9000 háztartás) vette igénybe, és a KSH-felvétel tanúsága szerint még a nyugdíjminimum háromszorosára rúgó havi egy főre jutó jövedelemből élő hazai háztartások között is 3700 ilyen adódott. Mindezt úgy összegezhethetjük, hogy a zsak társadalmi értelemben szemlátomást mindkét végén lyukas: emitt magába fogad minden tizediket a rendezett (vagy kifejezetten jó körülmények között) élő családok közül,<sup>176</sup> amott viszont kívülmarad belőle a legsúlyosabb helyzetben lévő „igazán rászoruló” többszázazres tömegének közel a fele.

Ehhez azután hozzátehetjük, hogy a *befogadottak között* viszont valóban diadalmaskodik az „egyenlőség”. Mi sem jelzi ezt világosabban, mint az elnyert összegek nagysága. A hivatkozott Monitor-felvétel részletes jövedelmi adataiból ugyanis kiderül, hogy egy teljes év leforgása alatt átlagban mindössze 6(!) százalékkal magasabb összegű önkormányzati támogatáshoz jutnak a nyugdíjminimum alatti egy főre jutó jövedelemből élő, „igazán rászorult” segélyezettek, mint a támogatottak többségét kitevő „többiek”.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Az 1999. évi Háztartási Költségvetési Felvétel adatállományán végzett másodelemzések lehetővé tételéért köszönettel tartozom Havasi Évának.

<sup>176</sup> Persze a „kevésbé szegények” többsége még így is kisjövedelmű: a TÁRKI-adatok azt mutatják, hogy a szigorú rászorultsági kritérium alkalmazása mellett „jogosulatlan” igénybe vevők átlagos egy főre jutó jövedelme alig éri el a lakossági átlag 63%-át. Igaz ugyanakkor – és ez a „célzottság” követelményének csődjét jelzi –, hogy a segélyek egy vagy más fajtáját élvező családok 11%-a viszont az átlag feletti köréből, a lakosság legmagasabb jövedelmű kétötödéből kerül ki.

<sup>177</sup> A TÁRKI itt hivatkozott felvételének idején, 2000-ben a segélyek havonkénti átlagos összege a nyugdíjminimum alatti jövedelemből élők csoportjában 5870, az ennél jobb helyzetben lévő támogatott családok körében pedig 5558 Ft volt. Az összegek azóta nyilván emelkedtek, az arányok azonban aligha változtak. Ha meggondoljuk, hogy ezek az átlagok az adott évi létminimum egy főre számított összegének alig a negyedére

Az igénybe vétel e sajátos társadalmi „egyenlőségének” fontos oka és önfenntartó következménye, hogy az önkormányzati támogatások rendszere – a fentebbieknek megfelelően –, manapság végül is két kibogozhatatlanul egymásba gabalyodott funkciót lát el egyszerre: a kiesett jövedelmek pótlását (a relatíve elszegényedett, bizonytalan helyzetű középrétegek számára), valamint az elemi megélhetési feltételek biztosítását (legalábbis a rendszerbe bekerült legszegényebbek számára). Teszi mindezt a jogállamiság keretei között, ehhez pedig világos jogosultsági feltételeket kell szabnia, továbbá gondoskodnia kell a kiválasztás és az elutasítás mechanizmusainak kialakításáról. A feladatot ráadásul úgy kell megoldania, hogy „életszerűen” igazodjék a reá bízott tömegek életkörülményeinek folyamatos változásához.

Ha mindezt meggondoljuk, érthetőnek találjuk az intézményrendszer választ: a körülírt segélyfajták és azok aleteinek állandó rendeleti szaporítását, valamint a kritériumok folyamatos gyarapítását. A viszontválasz persze az alkalmazkodásra kényszerülő kliensek oldaláról sem marad el: minél több a megpályázható segélytípus és -altípus, annál több rá a jelentkező. (Zolnay 1999) Az eredmény az a spirálszerű hatás, amit korábban már láttunk: a segélyforgalomnak a rendszerváltás kezdetétől napjainkig bekövetkezett 1500 százalékos növekedése. Ez valódi „boom”: mindenekelőtt a papírok és a határozatok boomja. Hatásai azonban nemcsak papíron élnek: a lélegzetelállító növekedésnek ugyanis napjainkra egy sor feszültségteli társadalmi következménye lett.

Az igénybe vételi adatok változásából láthattuk: miközben tíz év alatt erősen visszaestek vagy jó esetben szinten maradtak az elértéktelenedett központi járandóságok egy vagy más fajtáját élvezők létszámadatai, aközben többszörösére emelkedtek az önkormányzati szféra mutatói. (5. táblázat) Így például 2004-ben négy és félszer annyian részesültek az egykori nevelési segélyt felváltó rendszeres gyermekvédelmi támogatásban,

---

rúgnak, akkor világos, hogy nincs is igen hová „differenciálni” közöttük.

mint egy évtizeddel korábban, és több mint háromszor annyian veszik igénybe a rendszeres szociális segélyt vagy a lakásfenntartás megemelkedett költségeit kompenzálni hivatott támogatásokat. E nagy ütemű forgalomnövekedés mellett, az önkormányzatok költségvetésében rendelkezésre álló címkézett segélykeretek bővülése ugyanakkor jóval szerényebb – rendre 3,5-, 2,5-, illetve 2,2-szeres – volt. Együtt tekintve, az adatok tehát élő cáfolatát adják a helycsere tézisének: a központi járandóságok megcsappanása valójában dinamikus ütemben *növelte* a helyi elosztás csatornáin adóforintokhoz jutók számát, akik viszont – mint láttuk – kézhez vett segélyeikkel egyre kevesebbet értek, így hát további segélyekért újra beálltak a sorba, és így tovább.

A szó *szoros* értelmében felpörgetett rendszer egyetlen módon kezelhető: a szegények szükségleteinek *sorbarendezésével* – ehhez viszont megalapozott kritériumok igényeltetnek. Minthogy az önkormányzatoknak egyaránt dolguk a rászorultak támogatása és az elszegényedők védelme, *bővíteniük kell* a jogosultság szempontrendszerét. Így azonban szempillantás alatt parttalanná válnak a papíron mégoly ésszerűnek és tisztának tűnő szabályok: gumikategóriává tágul a „rászorultság” fogalma, rejtett kiegészítő szempontok kapnak érvényt az igényjogosultság elbírálásában, továbbá, a differenciált funkciók hű kifejeződéseként, megjelennek a „nagyvonalú” és „szűkmarkú” (vagy ha tetszik: az „elegáns” és „szegényszagú”) segélyek, valamint a hozzájuk tartozó elkülönülő elbírálási szabályok<sup>178</sup>.

---

<sup>178</sup> A segélyek és a hozzájuk illesztett eljárásrendek napjainkra markánssá vált társadalmi differenciálódását érzékletesen mutatja egy tetszőlegesen választott vidéki városi önkormányzat 2003. évi szociális rendeletének alábbi két részlete:

„– Átmeneti segélyben részesülhet az a személy, aki olyan rendkívüli élethelyzetbe kerül, amely létfenntartását veszélyezteti, és önmaga, illetve családja létfenntartásáról más módon nem tud gondoskodni, és családjában az egy főre eső jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének két és félszeresét.

– Átmeneti segély pénzügyi tevékenységnek nem minősülő kamatmentes kölcsön formájában is nyújtható. Kamatmentes kölcsön formájában elsősorban azok segélyezhetők, akik csak időszakosan kerültek létfenntartásukat veszélyeztető élethelyzetbe, és

- a kölcsön visszafizetését vállalják, arra egy éven belül képesek, és

- a kölcsön segítségével a létfenntartást veszélyeztető élethelyzetük megszűnik. ...

– A képviselő-testület a kölcsön visszafizetésétől méltányosságból eltekinthet...”

Ezzel szemben viszont:

„Rendszeres szociális segélyre jogosult az a személy, aki ... aktív korú nem foglalkoztatott, feltéve hogy megélhetése más módon nem biztosított. ...



(Horváth Á. 1995; Lukács 1997) Könnyen belátható, hogy mindez újabb és újabb rendeleteket, irányelveket, nyilvántartásokat és hatósági ügyiratokat szül – a bürokratikus szabályozás régtől fogva ismert öntörvénye szerint. A hivatalok forgalmának duzzadása pedig megállíthatatlan, miközben tevékenységüknek nemcsak a segélyezettek, hanem a segélyosztók is egyre kiszolgáltatottabb szenvedő alanyaivá válnak.

A kliensek kiszolgáltatottságának különböző formáiról bőven lesz még szó a következőkben. Egy-két bekezdés erejéig azonban hadd térjek itt most ki a segélypultok másik oldalán ülőkére. Mert az önmozgásától felpörgetett rendszer feszültségeinek ők is a kárát látják (még ha ezt részben szerencsésen továbbhárítják is). A futószalagszerű ügyiratgyártás elembertelenítő munkakörülményeit, a természetes emberi együttérzést mesterségesen kiiktató döntéshozatal nyomában járó frusztrációt, a kérvényezők indulatkitörései okozta szorongásokat egy pillanatra akár zárójelbe is tehetjük. Az érintettek szemében ugyanis mindez a „kellemetlenség” eltölpül ahhoz a veszélyhez – egyszer csak bekövetkező tömeges elbocsátásukhoz – mérten, amitől többségük a legjobban retteg. Az egzisztenciális fenyegetettségnek a szociális irodákon újra meg újra végigsöprő érzése nem a fantáziák szülötte. Mert lassan tényleg összeomlik, amit a segélyosztók eddig a szegényellátás új, rászorultságelvű rendszerének köszönhettek: a biztos megélhetést kínáló

---

– Az aktív korú nem foglalkoztatott személyek rendszeres szociális segélyezésének feltétele B. Város Önkormányzatával, továbbá a Megyei Munkaügyi Központ B.-i Kirendeltségével való együttműködés.

– B. Város Önkormányzatával való együttműködés keretében a személy köteles:

- a) az önkormányzatnál nyilvántartásba vetetni magát
- b) a segélyre való jogosultság feltételeinek felülvizsgálatában együttműködni
- c) az önkormányzat, illetőleg a munkaügyi központ kirendeltsége által felajánlott és számára megfelelő munkalehetőséget elfogadni
- d) a szociális helyzetéhez és mentális állapotához igazodó programban részt venni. ...

az együttműködési program típusai:

- egyéni képességet fejlesztő vagy az életmódot formáló csoportos foglalkoztatás
- tanácsadás
- munkavégzésre történő felkészítés, amelyet az önkormányzat egyénre szabottan jelöl ki

– Az ... együttműködési kötelezettség megtagadása, illetve megszegése a rendszeres szociális segély megállapítását, továbbfolyósítását kizárja.

– A rendszeres szociális segély igénylésekor a kérelmező köteles nyilatkozni vagyoni és jövedelmi viszonyairól.”

munkahely. És ahogyan annak idején megszületéséért, úgy ma megszüntetése ellen sem sokat tehetnek. Ezen a terepen náluk nagyobb erők mozognak.

A rendeletek darabolódása nyomán ugyanis a segélyhivatalokban az elmúlt másfél évtizedben „önjáró” foglalkoztatásbővítés zajlott: minél több lett az ügyirat, annál több ügyintéző, programkezelő, kézbesítő, iktató és könyvelő alkalmazására került sor. A folyamat jótékony hatását márpedig sokan élvezhették. Hiszen, mint korábban említettem, az elmúlt másfél évtizedben a szociális szolgáltatások piacának gyors terjeszkedése a női munkanélküliség elleni védekezés egyik leghatásosabb ellenszerének bizonyult. Ahogy azt a kilencvenes évek munkaerő-piaci statisztikái, valamint mobilitás- és időmérleg-vizsgálatai mutatják, a képzetlen ipari munkahelyek megszüntével a dinamikusan növekvő szolgáltatási szektorba való átlépésen belül is az egyik legtipikusabb női pályaut éppen a szociális szolgáltatásokba vezetett.<sup>179</sup> Az ipari méretűvé duzzadt segélyezés lassacskán egy egész foglalkoztatási ágat hívott életre. Az önkormányzati segélyirodákban és a helyi szociális ellátás kapcsolódó intézményeiben napjainkra körülbelül *annyi lett a munkahely, mint az idegenforgalomban és a vendéglátásban együtt*: az itt dolgozók számát a legutóbbi népszámlálás alapján *120–150 ezer főre* becsülhetjük. Persze sokak esetében a posztokhoz kötődő hajdani mobilitási remények lassan elpárologtak: többségük ma éppen úgy rosszul fizetett és kevésre tartott képzetlen munkát végez, mint egykor, a rendszerváltás előtti időkben.

A feszültségek igazi forrása számukra azonban mégsem elsődlegesen a kereset és a megbecsültség hiánya, hanem inkább munkahelyük állandósult bizonytalansága. Nagy nehezen közalkalmazotti státusszá szilárdított foglalkoztatásukat ugyanis mindegyre a

---

<sup>179</sup> A szociális szolgáltatásokba vezető női mobilitási utakról, a szegénységből való előre menekülésnek a gazdaság szerkezeti átalakulásával megnyílt új pályáiról és az érintett rétegek középosztályosodási törekvéseiről lásd: Horváth Á. 1997. – Az elmúlt években készített interjúink arról tanúskodnak, hogy sok munkaügyi központ és helyi önkormányzat mindmáig a legsikeresebb programjai között tartja számon a volt betanított és segédmunkásnők, képzetlen irodai dolgozók számára szervezett szociális átképző tanfolyamokat, amelyek elvégzése után kiterjedt alkalmazási piac nyílik a szociális irodákban, a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok szociális asszisztensi munkaköreiben vagy az ügyfélirodák recepciók pultjainál.

megszűnés veszélye fenyegeti. Mert a költségvetési munkahelyek leépítésének állandósult kormányzati programja mellett kézenfekvő, hogy a megszorongatott munkáltatók ott nyúlnak az átszervezés jól bevált módszeréhez, ahol ezt a legkisebb ellenállás mellett tehetik meg. A gyakori önkormányzati intézménymegszüntetések és -összevonások másfél évtizedes története mutatja, hogy az elbocsátásra ítélték márpedig mindenekelőtt a szociális szféra „könnyen nélkülözhető” munkatársai: a segélyirodák recepcionistái, a szociális asszisztensek, a gyermekvédelmi felelősök, a gondozók – röviden, a kevésbé lobbiképes társadalmi csoportok szükségleteinek kielégítésére szakosodott hangtalan (női) alkalmazotti rétegek. Igaz, a szocialista hagyományokat idéző „racizási” hullámok a tapasztalat szerint idővel elülnek, az „önjáró” aktaszaporulat pedig kikényszeríti a foglalkoztatás újbóli növelését – de többedik elbocsátásukat átélve, az érintetteknek a kivárással már nemigen van kapacitása. A felduzzadt rendszer így végül kígyóként önmaga farkába harap. Az új „iparág” a saját foglalkoztatottai közül is sokakból szegényeket „csinál”, és ezzel megtermeli a jövő munkaügyi központjainak és segélyirodáinak újabb kérvényezőit, velük pedig új irodistáknak foglalatosságot adó újabb aktacsomagokat. A körből – úgy tetszik – senkinek és sehol nincs kiút.

Az állandósult fenyegetettség mindeközben hatékony fegyelmező erővé válik. A „felfelé” puha rászorultsági elvet „lefelé” kemény szigorral merevíti a megfelelés kényszere. Hogy alkalmasságukat bizonyítsák, a szociális irodák dolgozói kapuőrökként vigyázzák, nehogy a visszaélések pártolásának gyanújába keveredjenek. Így lesz munkájuk és döntésük alapja a rendelet szövege mellett a vizsla szem, és így lesz kezükben a segély a szegények közötti jutalmazás/büntetés eszköze. Ezzel pedig kész a leltár ahhoz, hogy a segélyirodák minden külső beavatkozás, központi direktíva és főnöki útmutatás nélkül, spontán és zökkenőmentes ügymenetben működtessék a társadalmi szelekció széles skáláját: „fent” levelezés útján intézhető kiegészítő járandóságokat nyújtsanak a sorstárs vesztesek

tízezreinek, „lent” napi felügyeletet és személyes ítélkezést fogantatosítsanak más tízezrek teljes emberi élete felett – mindezt az adott pillanatban a saját pozíció jogos védelmében és megerősítése érdekében.

A segélyosztók kiszolgáltatottsága tehát a segélyezettek kiszolgáltatottságának mintegy *sine qua non*ja. Ebben a szisztémában ők az utolsó láncszem, nélkülük és az ő függő helyzetük nélkül akadozna a gépezet. Legfőbb dolguk a korábban már említett folyamatos „fordítói” munka: a társadalmi környezet hangtalan, ám a maga hangtalanságában is erélyes várakozásainak és érdekmozgásainak átültetése a „jogosultság” kritériumrendszerébe, azon keresztül pedig átemelése azokba az intézményes csatornába, amelyek a szegények karban- és kordában tartására hivatottak.

A segélyezést körülölelő személyközi viszonyok persze éppen annyira „rejtőzködők”, mint a korábban látott intézményesek. Közelebb kell tehát mennünk az önkormányzati támogatások elosztásának napi gyakorlatához, hogy szemügyre vehessük annak hatását a szereplők – a segélyezésre méltónak talált, illetve a rendszerbe be sem bocsátott szegények – mindennapi életviszonyai felől, valamint lássuk az érem másik oldalát: a segélyosztók dilemmáit. Az összetett „játszmának” itt mindenekelőtt azokra a mozzanataira fordítom a figyelmet, amelyekkel az etnikai szempontok mozgósítása révén – magyarán, a roma és nem roma szegények tudatos/féltudatos megkülönböztetésével – kemény és világos tagolódások teremődnek a szegények társadalmán belül. Bemutatom majd, hogy e tagolódások nem öncélúak: önálló életre kelvén, működési terepet kínálnak a fentebb említett többszörös szelekció mindennapi praxisához. A szelektálásban és annak folyamatos igazolásában kitüntetett jelentősége van a munkának – annak, hogy a szegények közül ki dolgozhat és ki nem, továbbá, hogy aki dolgozhat, az a munkaerő-piac mely szegmensébe nyerhet bebocsátást. A jóléti támogatás és a munkapiaci elosztás tehát a *segélyek felől nézve is* összetartozik. Mégis, jelenségekörük a köztudatban és a döntéshozatalban úgy említődnek,

mintha független szabályoknak engedelmeskednének. Összetartozásuk kapujában ugyanakkor – látjuk majd – a helyi segélyrendeletek, illetve a segélyosztó szociális szakemberek diszkrecionális jogai állnak – a rendszerváltással keletkezett új intézmények és foglalkozási csoportok fontos hatalmi jogosítványai. Közelebbi bemutatásuk nélkül hiányos maradna a leltár, és hézag keletkezne a szegények jóléti ellátásának amúgy tökéletesen illeszkedő fogaskerekei között.<sup>180</sup>

### A „RÁSZORULTSÁG” – MINT JUTALMAZÓ ÉS BÜNTETŐ ESZKÖZ

Bár első pillantásra ellentmondani látszik az eddigieknek, mégis megkockáztatom: az „államtalanításhoz” és az átalakulás terheinek széles körű átvállalásához nyújtott minden fontos hozzájárulása mellett, a szociális segélyezés rendszerének *elsődleges* funkciója ma és itt mégiscsak a szegények intézményes elkülönítése a nem szegény „többiektől”. Dinamikájában nézve, ez persze a szegények szegénységének fenntartását, elkülönítésük intézményes körülbástyázását, mindezzel pedig a kirekesztettek külön társadalmának

---

<sup>180</sup> A „közelnézeti” elemzéshez az eddigieken túl, további adatforrások kiaknázására is szükség lesz. Az önkormányzatokhoz delegált elosztási funkcióknak a jóléti redisztribúció „profilisztításában” betöltött szerepét, valamint a szegénység ösztársadalmi folyamataira gyakorolt hatását újabb szemszögből igyekszem megvilágítani néhány reprezentatív társadalomstatistikai felvétel adatainak segítségével. Ezekre az adatállományokra támaszkodom majd a helyi önkormányzatokhoz delegált redisztribúció rejtett etnikai tartalmának felszínre hozatalában és azoknak a mechanizmusoknak a feltárásában is, amelyek ma már „önjáró” módon gondoskodnak *szocio-demográfiai metszetben* korábban látott következményről: a cigány (és az „elcigányosodott” nem cigány) szegényeknek a formális munkák piacától való távoltartásáról és a gazdaság fekete munka iránti igényének egyidejű zökkenőmentes kiszolgálásáról. Arra a kérdésre, hogy mindezt a hétköznapiakban „hogyan csinálják” a folyamat szereplői, 2000/2001 fordulóján és 2004 tavaszán lebonyolított szegényvizsgálatainknak a segélyezésre, valamint a munkavégzésre vonatkozó összehasonlító adatai, 2002-es intézményi adatfeldolgozásunk, továbbá néhány települési önkormányzat szociális irodáinak dolgozóival folytatott interjúink alapján igyekszem válaszolni. (2000–2001-ben lefolytatott vizsgálatunk keretében 600, a hivatalos létminimum szintjét meg nem haladó jövedelemből élő gyermekes roma és nem roma család kérdőíves megkeresésére került sor. A minta területileg koncentrált volt: a főváros egyik szegény kerületén kívül Borsod-Abaúj-Zemplén, valamint Baranya megye legszegényebb – egyúttal romák által sűrűn lakott – térségeit ölelte fel. 2004. évi felvételünk keretében – a korábbi mintavételi terepek és elvek megtartásával – ugyancsak 600 családot kerestünk fel, ez utóbbi mintánk azonban felölelte a létminimum szintje alatt élő gyermektelen családokat is. – A felvételekre a továbbiakban MTA SZKI-rövidítéssel és az évszám megjelölésével hivatkozom majd.

A gyermekszegénységről 2000/2001-ben folytatott kutatásunkhoz intézményi adatfeldolgozás is kapcsolódott. Ehhez egy erősen slumosodott fővárosi kerület éves segélyezési dokumentációjából vettünk mintát, a nyilvántartások feldolgozására pedig a személyi adatok anonimitását biztosító adatgyűjtő ívet szerkesztettünk. Az ívek kitöltését a szociális iroda dolgozói végezték.) (A felvételek lebonyolítását az OTKA-tól, az Oktatási Minisztérium NKFP-programjától és a Miniszterelnöki Hivaltól elnyert támogatások tették lehetővé.)

megkonstruálását és fenntartását jelenti. Ebben a dinamikus értelemben áll, hogy a helyi jóléti ellátás és a szegénység mindinkább fedésbe kerülő fogalmak, és ebben az értelemben igaz az is, hogy a rászorulókat támogatására fenntartott intézmény a kiszorulás hovatovább megkerülhetetlen társadalmi csatornája. A segélyosztók pedig e bonyolult átváltoztatássorozat napi munkásai, akiknek legfontosabb feladata – mint arról az előbbiekben volt már szó –, hogy kiválasszák, majd életük minden szegmensében gondnokságuk és irányításuk alá vonják a rászoruló legszegényebbek egyre bővülő körének életét.

Igaz és láttuk, hogy a háttérben a segélyirodáknak persze a „nem szegényekkel” vagy „nem annyira szegényekkel” is bőven akad dolguk. Hiszen rájuk hárul a támogatások megítéléséről határozó szociális bizottságok munkájának előkészítése, majd a döntések eredményével kapcsolatos adminisztráció lebonyolítása. Csakhogy mindez éppen olyan szokványos irodai munka, mint a gépelés vagy a bérszámfejtés. Ha megvannak a szükséges igazolások, és értelmezhető vagy méltányolható az eseti jogosultság, akkor a klienssel való személyes találkozás nélkül is megy minden a maga útján: aktacsomagok vándorolhatnak a megfelelő fórumokra, majd onnan a hivatal pénzügyi osztályára, más esetekben – az elutasítást indokló levéllel – a postázóba.<sup>181</sup>

Gyökeresen más a helyzet az „igazi” szegényekkel.<sup>182</sup> A személyes viszony itt „munkaköri követelmény”, mert a szociális iroda ebben a társadalmi körben a rászorultság

---

<sup>181</sup> A folyamatból a segélyosztó és a kliens közötti személyes viszony már csak azért is kiiktatható, mert ebben a körben maga az intézményes reláció rövid és átmeneti: a segélykérvény benyújtását általában „rendkívüli körülmények” (átmeneti anyagi megingás, családi krízis, különleges terhet jelentő kiadási kényszer stb.) szülik, azok elmúltával pedig vissza is zökken minden a normál kerékvágásba. – Érdeemes egyébként megjegyezni, hogy e személytelen ügyeknek a klasszikus értelemben vett segélyezéstől elkülönült kezelését maguk az önkormányzati rendeletek is rögzítik. Az évenkénti módosítások során egyre több városi és fővárosi kerületi önkormányzat hatályos szociális rendeletébe került be a passzus, miszerint: „...a szociális ellátások iránti kérelmet – az eljárás gyorsabbá, egyszerűbbé tétele érdekében – elsősorban a Polgármesteri Hivatal által rendszeresített formanyomtatványon lehet benyújtani a Polgármesteri Hivatal Népjóléti Osztályánál, de *lehetőség van elektronikus úton történő megküldésre is.*” – A „gyors és egyszerű eljáráshoz” szükséges internet-hozzáféréssel pedig köztudottan inkább az „elszegényedéstől veszélyeztetettek”, és nem a szegények rendelkeznek.

<sup>182</sup> Bár a szegénység – jól tudjuk – távolról sem csak jövedelmi kategória, a *segélyezési rendszer* működésének

értelmezésének *elő forrása*. Az itt dolgozók tudják (pontosabban: magánemberként tudni *vélik*, hivatalból azonban tudniuk *kell*, és így valóban *tudják*), hogy a sok igénylő közül ki a „ténylegesen” rászoruló. Ebbéli tudásuk márpedig nélkülözhetetlen. Mert ha merőben csak a jövedelmi rászorultság szabályozná, a segélyezési rendszer összeroppanna a rázúduló szükséglettömeg súlya alatt. A már így is agyonterhelt segélyirodáknak minden szegény embert be kellene fogadniuk, ráadásul tartós ellátásukról kellene gondoskodniuk mindaddig, míg rendbe nem jönnek az alacsony nyugdíjak, a gyermekjuttatások, míg meg nem szűnik a munkanélküliség, míg lejjebb nem száll a fűtés- és gyógyszerköltség súlya a családi büdzsében – magyarul, míg el nem jön a hazai mércével mérhető Kánaán. A Kánaán körvonalai azonban egyelőre homályban vannak. Addig tehát valahogy féken kell tartani az igényeket, és ehhez féken kell tartani az igénylőket – „fent” a segélyek folyósításának eseti jellegével, „lent” a segélyezettek megrostálásával.

---

bemutatásához mégis elsődlegesen a kliensek és potenciális kliensek anyagi helyzetéből kellett kiindulnunk. Ez a megfontolás vezetett bennünket, amikor az itt következő elemzés empirikus alapjául szolgáló – korábban már említett – két szegényfelvételünk mintáját olyan háztartásokból választottuk ki, amelyekben az *anyagi* szegénység ténye vitán felül áll. A kérdőíveinkkel felkeresett 600-600 háztartás mindkét esetben az adott évi hivatalos létminimum szintje alatt élő családok köréből került ki. Tekintettel arra, hogy jövedelemszint szerinti lakossági nyilvántartás azonban nem létezik, a legszegényebbekből álló minta kialakításához csak több lépésben juthattunk el. Első körben a rendelkezésre álló településsoros adatok (demográfiai szerkezet, foglalkoztatottság, munkanélküliségi ráta, a lakásállomány mutatói), valamint Kertesi Gábornak és Kézdi Gábornak a roma népesség településenkénti arányára vonatkozó 1993-as számításai nyomán (Kertesi – Kézdi 1998) meghatároztuk Borsod-Abaúj-Zemplén és Baranya megye azon városainak és falvainak, továbbá a főváros azon kerületeinek körét, amelyekben nagy valószínűséggel számíthattunk a szegény háztartások, és közöttük a roma családok átlagosnál magasabb arányára. Ezen a módon a második lépcsőfokot jelentő terepbejárásra 28 települést (települési egységet) jelöltünk ki. A terepbejárások során munkatársaink egyrészt interjút készítettek a helyi szociális szakemberekkel a szegénység mértékéről, típusairól és a helyi szociálpolitika lehetőségeiről; másrészt tájékozódtak azokról a nyilvántartásokról, amelyek a szegények helyi címjegyzékének összeállításához esetleg szóba jönnek; harmadrészt igyekeztek megtalálni azokat a kellő terepismerettel rendelkező informátorokat, akik partnereink lehetnek egy – a személyi adatok védelmét biztosító, a családok felkeresését mégis lehetővé tévő – minta összeállításában. Ez utóbbi – gyakorlati – szempont figyelembevételével került végül sor a felvételek terepéül szolgáló 15 település (települési egység) kiválasztására. A címek összeírását többnyire védőnők, a családsegítők, illetve a szociális szolgáltató központok munkatársai végezték, a listák összeállításához mi magunk pusztán a szegénység már említett jövedelmi plafonját jelöltük ki. Az így kialakított minta statisztikai értelemben természetesen nem reprezentatív. Célunk azonban nem is a népességen belüli arányok, hanem a szegénységen belüli típusok megjelenítése volt. Ezt pedig lehetővé teszi az a „kinagyítás”, aminek értelmében a megkérdezett háztartások nagyobbik hányada végül a szegények között is a legszegényebbek közül került ki. Mindkét felvételben 60-60%-osnak adódott ugyanis a *mélyszegénységben* élők aránya, vagyis azon háztartásoké, amelyekben az egy főre jutó havi jövedelem a nyugdíjminimumot sem érte el. – E minden kétséget kizáróan „igazinak” minősíthető rászorulók – szegények és még szegényebbek – segélyezési kálváriájáról lesz tehát szó a továbbiakban.

Ha alaposabban meggondoljuk, e praktikus és logikus válogatósdi nyomán azonban sajátos ellentmondás körvonalai rajzolódnak elénk: minél rászorultabbakról van ugyanis szó a fogalom anyagi értelmében, annál kevésbé automatikus, hogy rászorultságuk intézményesen is elismertessék. Szemlélatomást kell egy közbeiktatott mozzanat, amelynek mentén elválasztható egymástól a „jogos” és a „jogosulatlan” igény, és kell egy közbeiktatott szereplő, aki esetről esetre képes a kettéválasztásra. Igaz, a jogos/jogosulatlan szempont beillesztésével megkettőződik és „csúszkálóvá” válik a *rászorultság* mint alapfogalom, de a kettős mérce alkalmazása – láthatjuk – mégis racionális, mi több, megkerülhetetlen fejlemény. Sőt, minél nagyobb a rendszerre felülről továbbháruló nyomás, e „szortírozás” annál racionálisabb és megkerülhetetlenebb.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy a rászorulók közötti különbségtétel nem „szemléleti torzulások” kérdése, hanem *strukturális* természetű, és a mainál akár jóval engedékenyebb támogatási feltételek mellett sem küszöbölhető ki. A „nem rászorulók” fentebb leírt befogadása mellett a rászorulók *közötti* szelekció ugyanis a „hárításos államtalánítás” fentebb leírt folyamatának egyenes következménye és továbbra sem nélkülözhető *alapja*. Mert nyilvánvaló: ha általános szükségleteket kell kielégítenie szelektíven, akkor szelektív szükségleteket nem elégíthet ki a rendszer általánosan.<sup>183</sup> Ugyanakkor könnyen belátható, hogy az ily módon lefelé gördített megkülönböztetés nem ártatlan technikai procedúra: a „jogos” és „jogtalan” rászorultság szerinti különbségtétel egyúttal a *gettó felé vezető út* első fontos láncszeme. A gettósítást persze senki nem *akarja*. A maguk helyére ésszerű módon illeszkedő építőkockák együtteséből azonban nem áll, mert nem állhat össze az elkülönítés kerítésfalánál barátságosabb építmény.

---

<sup>183</sup> A segélyezésnek persze öröktől fogva elidegeníthetetlen része a szelektivitás. Jól működő univerzális elosztáspolitikai mellett azonban a fogalom valóban a *megélhetési szintjük szerint rászorulóknak jövedelemteszten nyugvó kiválasztását* jelenti, akiknek ezután már akár *normatív* támogatások is folyósíthatók. A jelenlegi hazai feltételek strukturálisan különböznek ettől. Tekintve, hogy a jóléti rendszer „piackonformmá” tétele nyomán az univerzális ellátásokból kiszorultak között a szóba jövő igényjogosultak köre – mint láttuk – *túl széles* lenne, ezért a segélyezés rendszerén belüli további szelektálás hivatott az ún. „ténylegesen rászorulóknak” szűkebb és valóban támogatható csoportjának megtalálására.



A falrakás eljárásrendjének logikája világos, a kivitelezésben pedig alapvető jelentőségű a segélyosztók folyamatos napi részvétele. Személytelen „ügye” és vele a kintlévőket megillető háborítatlan szabadsága ugyanis csak annak lehet, akiről tudható, hogy élete kis rásegítéssel magától rendeződik majd. A személyes közbelépésre, a hozzá társuló folyamatos kontrollra és ezzel személyes szabadsága intézményes korlátozására viszont annak kell számítnia, akit a hivatal nem pusztán segélyezni kíván, hanem, *tényleges* rászoruló lévén, „segíteni” is. Azaz magyarul, akire nézve – szó szerint: *nézve* – eleve sem reméli, hogy nélküle megáll majd a maga lábán. Az „igazi” szegények esetében pedig a vak is látja, hogy szegénységük máról holnapra aligha párolog el. Őket illetően tehát a rászorultságnak csak kettős tartalmában van és lehet hivatali érvénye: akit az intézmény befogad, azt nem egyszerűen anyagi támogatásban részesíti, hanem intézkedik a juttatott anyagiak „helyes” hasznosításáról, azaz *egész életvitelének* irányításáról és hatósági ellenőrzéséről is.

Hogy a kiválasztásban igazságot tehessen, az önkormányzati segélyezésnek a jogos/jogosulatlan rászorultságot mérő operacionalizált fogalomra van szüksége. A rászorultság eme életszerű, jól értelmezhető – és kizárólag a szegényekre alkalmazott – ismérvét mindnyájan jól ismerjük: nem más ez, mint az „önhiba” kategóriája. Ha pedig megtaláltatott a szükséges kategória, vele megszületett a válogatás legitim alapja is. Alkalmazása révén elvileg világos és szabatos módon elkülöníthető egymástól a „jogosult” és a „jogosulatlan” igény: támogatást csak az kaphat, aki „önhibáján kívül” lett rászoruló, és ne számítson segélyre, aki maga tehet a bajáról.

Eredeti rendeltetése értelmében<sup>184</sup> az „önhiba” szerinti különválasztás a hatékony kapuőrzés funkcióját látta el, és valóban szélsőséges döntéseket implicált: valaki *vagy*

---

<sup>184</sup> Az „önhiba” fogalma olyan régi, mint a segélyezés maga, és túlélő képessége szemlátomást rendszerfüggetlen. (Castel 1995) – A kategóriának a szocialista évtizedek alatti alkalmazásáról, majd a rendszerváltás első éveiben végbement jelentésbéli „gazdagodásáról” lásd: Horváth – Pik – Tardos 1992.

Érdemes megjegyezni, hogy a segélyezési „boom” közepette az „önhibás” minősítés használatában jelentős

felmentést kapott, *vagy* nem, ami által *vagy* segélyezett lett, *vagy* nem. Az idők során azonban a befogadás és a kiutasítás e kettősségét maga a segélyezési „boom” tette érvénytelenné: a széles körű kárpótlást végző segélyezési rendszer a legszegényebbeket teljesen nem utasíthatta és ma sem utasíthatja el. A „boom” ezért az oly nagyon szükséges kategóriát átminősítette: ma mindenekelőtt a *segélyek lebegtetésének* megalapozására szolgál, a lebegtetéshez köthető jutalmazások és büntetések révén pedig a szegények megfegyelmezésének minden regulánál és nyílt kényszernél jótékonyabb hatásági eszközét biztosítja az önkormányzati segélyirodák számára.

A rászorulóknak ugyanis csak egy viszonylag szűkebb köre számíthat arra, hogy ha egyszer befogadta, akkor immáron feltétlen támogatásában is részesíti a szociális hivatal. Ez a kör a *vétlen* szegényeké. A házukat takarosán tartó, számláikat időben fizető kisnyugdíjasok, a gyerekeiket „szépen járató” kiskeresetű elvált asszonyok, a hosszú betegségükbe anyagilag is belerokkant bányászok és gyári munkások, a helyi üzem bezárásával lapátra tett jó szakmunkások és kereset nélkül maradt hozzátartozóik azok, akiknek szegénysége – mintha balesetet szenvedtek volna – *szerencsétlenségnek* minősül, és akik ezért a segélyosztók szemében az „önhibájukon kívül bajba kerültek” mások elé példaként állítható élő mintaképei. Igaz, példájuk jobbára legfeljebb áttételes lehet. Ugyanis, ha tehetik, ezek az emberek az önkormányzatnak még az utcáját is elkerülik, és legfeljebb végső megszorultságukban írnak kérvényt – hiszen megalázónak, szégyenletesnek és az önfeladás jelének tartják a „koldulás” minden formáját. A szükség azonban manapság e „vétlen” szegények között is törvényt bont. Adataink azt jelzik, hogy állandósult szegénységük közepette mind többen jutnak a belátásra: egyszerűen nincsen más

---

módosulásuk következtek be. A korábban a fogalomhoz társuló büntető mozzanatok egy része elhalványult, miközben társadalmilag kötöttebbé és markánsabbá vált a beleértett tartalom. (Így például a munkahely hiánya kikerült az „önhiba” kritériumrendszeréből, annak egykori megkülönböztető szerepét viszont átvették a „nem rendes” vagy „fekete” munkák és a „rendszerellen munkavégzés” – magyarul, a közismerten a legszegényebbekhez, köztük is a romákhoz társított körülírások.)

választásuk.<sup>185</sup> S bár növekvő számukkal tovább nő az irodákra nehezedő nyomás, mégis, esetükben vitán felül áll, hogy anyagi ellehetetlenülésük oka a *körülményekben* keresendő, amelyekért legfeljebb megértés és szolidaritás jár. A klienseikben a saját potenciális jövőjükre ismerő munkatársak így nem is haboznak a jóváhagyó döntéssel, hogy maguk siessenek a minél gyorsabb és minél nagyvonalúbb támogatás elébe.

A hivatali felkereső szegények többsége azonban mégsem a „vitán felül vétkes” itt jelzett csoportjába tartozik. E többség helyzetéről és felelősségéről az irodai munkatársaknak – csakúgy, mint a hátuk mögött álló szélesebb közvéleménynek – markáns és kevésbé megfellebbezhető ítélete van. Közkeletű megfogalmazásban ez körülbelül így szól: „ritka, mint a fehér holló, hogy az embernek ne lenne része a saját szegénységében, és annyi végképp elvárható, hogy valamit legalább tegyen a helyzete javításáért. Az önsorsrontás mértéke persze esetről esetre különböző lehet, de a felelősség mindenkor nyilvánvaló.” E széles körű meggyőződés nyomán azután ki vitatná, hogy az adóforintokból nyújtandó segélyre beadott kérelem elbírálásához jogos, sőt szükséges az igénylő „hibáinak”, „vétségeinek”, „mulasztásainak” és „felelőtlenségeinek” számbavétele. És jogos, sőt, szükséges, hogy a folyósítandó támogatás ehhez a számbavételhez igazodjék, mint ahogy jogos, sőt, szükséges az is, hogy a hibák „korrekciójában” az irányító szerepet maga a segítséget nyújtó fél, a hatóság vigye.

A döntéshozatal megalapozásához elősorolható vétségeknek, mulasztásoknak, felelőtlenségeknek – magyarul: az „önhibának” – számos válfaja van, minősített esete azonban kettő: az egyik a gyermekvállalásban mutatott „könnyelműség”, a másik a

---

<sup>185</sup> Noha 2000–2001-es és 2004-es felvételünk adatai szigorú statisztikai értelemben nem összehasonlíthatóak, a tendenciát világosan jelzi, hogy azonos módon feltett kérdéseinkre válaszolva, 2001-ben az „anyagilag lecsúszott” szegények e csoportjában a kérdezést megelőző 12 hónap során segélyért folyamodók aránya még „csak” 41% volt (amivel csoportjukon belül a kisebbséget képviselték), mára részesedésük 56%-ra emelkedett. Ezzel ebben a csoportban is többségbe kerültek azok, akiknek be kellett látniuk: a büszkeségnél az elemi szükség nagyobb úr. Az arányok átfordulása azt is jelzi, hogy az elmúlt 15 év a szegényeknek nemcsak a pénztárcájára, hanem a tartására, önbecsülésére és hosszasan, féltve őrzött életvezetési normáira nézve is megtette a magáét.

munkához való „rossz” viszony. Mert ha kevés is a pénz, jó és előrelátó családtervezéssel még e kevésből is kijöhet a család. Ami meg a munkát illeti, *valamit* mindig lehet dolgozni, csak akarni kell. E kétféle – összefüggő – dogmát a cáfolatukra született könyvtárnyi irodalom máig nem döntötte meg. Aligha kell mondani, hogy életben tartásuk legfőbb motorja az a világos etnikai tartalom, amellyel kézenfekvő igazolást adnak a helyi közösségek mindennapjait ma leginkább feszítő konfliktusnak: az elszegényedő – vagy legalábbis, létfeltételeit tekintve állandósult bizonytalanságban élő – nem cigány többség indulatainak a szegénységben élő cigány kisebbséggel szemben.

Mert a közvélekedés máig úgy tartja: a *cigányok* azok, akik „ültre” szülik a gyerekeket, hogy aztán tisztességes munka helyett az értük kapott családi pótlékból, gyeseből meg a segélyekből éljenek. Ezért *ők* azok, akiknél gyanítani lehet a közpénzekkel való visszaélés szándékát, ennek pártolása pedig a segélyosztók részéről már nem egyszerűen feladatuk félreértése, hanem az adóforintok elherdálása volna. Amikor e közvélekedést az „önhiba” szakszerű vizsgálatába ültetik át, az önkormányzatok nem tesznek tehát egyebet, mint a már említett „fordítói” szerepüket gyakorolják. Innen nézve pedig a segélyosztóknak elháríthatatlan *kötelességük*, hogy a társadalmi béke érdekében – és akár saját magánmeggyőződésük ellenében – utánajárjanak: ha egyszer a világra hozták, legalább „rendesen” nevelik-e a gyerekeiket a sokgyermekes családok, mi több, *megvonják* tőlük a segélyt, ha nem így tapasztalják.

Persze az „önhibás” esetek gondos kiszűrését követelve, azt senki sem mondja (ki), hogy „itt főleg a cigányokról (no meg az elcigányosodott lumpenszegényekről) beszélünk”. De mégis, a dolgot mindenki érti. A segélyezési gyakorlat pedig e közértett gondolatot forintosítja. „Fordítói” munkája néhány összetevőjét a 9. táblázatban láthatjuk. A segélyforintokban megtestesülő végeredmény azután egy mondatban így foglalható össze: ahol több a gyerek, ott *több az elutasított segélykérelem*, továbbá, a kiutalt támogatás

fejenkénti összege *fordított* arányban áll a szegénység mértékével – annál *kisebb*, minél *népesebb a család*, amelynek segítségül szánták. – De nézzük e sajátos szegénységenyhítő politikát részleteiben is.

**9. táblázat A segély szerepe a cigány és nem cigány gyermekes családok jövedelmében, 2004**

Mutatók	A család etnikai hovatartozása*	A családban		
		Nincs gyerek	Egy vagy két	Három vagy több
			eltartott gyerek van	
Egy főre jutó havi jövedelem összege a segély előtt (Ft)	Cigány család	32989	14059	11598
	Nem cigány család	38739	18960	16245
A segély egy főre jutó havi átlagos összege (Ft)	Cigány család	3990	3821	3630
	Nem cigány család	2907	3387	3934
A segély aránya a háztartás havi összjövedelmében ( % )	Cigány család	17	29	27
	Nem cigány család	11	19	27
Elutasított kérvényezők**aránya (%)	Cigány család	43	47	53
	Nem cigány család	36	38	40

*Forrás:* MTA SZKI 2004. évi felvétel

\* Adatfelvételünkben az etnikai hovatartozás szerinti besorolás alapjául a megkérdezett családok önmeghatározása szolgált.

\*\* Azon családok aránya, amelyeknek az elmúlt 12 hónap folyamán benyújtott egy vagy több segélykérelmét az önkormányzat elutasította (vagy be sem fogadta).

Az, hogy a gyermekszám emelkedésével csökken az egy főre jutó jövedelem – közhely. Mégis, a 9. táblázat első két sorának láttán elakad a lélegzetünk, ha belegondolunk, hogy egyáltalában *fontolóra veendő* kérdés lehet a segélyezés ott, ahol a havi fejenkénti jövedelem a felvétel idején érvényes létminimumnak alig valamivel több mint a *negyedét* – és legjobb esetben is *legfeljebb* csak 45 százalékát – érte el!<sup>186</sup> Márpedig láthatjuk, hogy a remélhető helyi támogatás az effektív nyomornak ezen a szintjén távolról sem magától értődő. Sőt, minél több a gyerek, annál inkább a „jó magatartás” függvénye, hogy befolyik-e

<sup>186</sup> A KSH hivatalos számítása szerint, a felvétel idejére, 2004 első felére számított átlagos fejenkénti létminimumérték havi 42 082 Ft volt. (A szóbeli közlésért hálával tartozom Havasi Évának.)

a kasszába annyi pluszpénz, amennyi a végül rendelkezésre álló havi fejenkénti jövedelmet „felhúzza” a létminimum 36–53 százalékára (!), és amiből így a kínai piacon a gyerekek közül egynek legalább most az egyszer lehet egy pár tornacipőt venni, vagy amiből másodhetenként egy alkalommal kivételesen csirkehát meg -nyak is jut a levesbe, vagy amiből mindenki ihat fél liter tejet naponta. Mert a segélyösszegek – ahogy a táblázat mutatja – körülbelül ekkora „luxusokat” engednek meg. De hát értjük ezt: a sok kielégítendő szükséglet után – láttuk korábban az aggregált mutatókban – a számukra felállított „jóléti” rendszerben ennyi jut, ennyi marad a szegényekre. Azt pedig valóban ki kell érdemelniük, és sohasem érezhetik, hogy *járna* nekik. Ha már „túl sok” gyereket hoztak a világra, jó, ha inkább életviszonyaik alapos és beható mustrálására számítanak, ami után – mint azt a táblázat utolsó két cellája mutatja – méltán jutalmazva érezheti magát minden százból az a negyven-ötven népes család, amelynek igénye jogosnak találhatik.

A rostálás e logikáját – az „önhiba” napi lefordítását – a fentebb leírtak fényében valóban „felfogtuk”, a következmények láttán azonban újra torkunkon akad a szó. Mert azt viszont nehéz észérvekkel megmagyarázni, hogy a segélykérelmek nagyarányú – a gyerekszámmal meredeken emelkedő hányadú – elutasításának büntető mozzanatán túl miért kell a *megítélt* segélynek is a nyílt etnikai megkülönböztetés és a közvetett büntetés eszközévé válnia. Márpedig láthatjuk: *csak* a roma családokra áll, hogy ha kapnak is segélyt, annak fejenkénti összege *a gyerekszám növekedtével egyre kisebb lesz.*<sup>187</sup> Igaz, a csekélynél is csekélyebb segélyösszegek mellett a különbségek néhány száz forintban mérhetők, jelentőségük mégis nagy. Mert bár a hivatal megtakarításainak szemszögéből nem osztanak és nem szoroznak, az érintettek külön kasztba sorolásához, megalázásához és folyamatos fegyelmezéséhez éppen elegendőek. Mielőtt azonban a segélyosztók osztatlan előítéletességére fognánk a dolgot, érdemes a számok mögé nézni. Alaposabb elemzéssel

---

<sup>187</sup> Mielőtt a véletlen művének tulajdonítanánk a dolgot: 2000–2001-es felvételünkben, továbbá egy fővárosi kerület éves segélyezési adataira épülő adatfeldolgozásunkban ugyanerre az összefüggésre bukkantunk.

kiderül ugyanis, hogy ha már adják, az önkormányzatok *gyermekenként* számolva valóban valamicskével több segílyt folyósítanak minden sokgyermekes családnak – romának és nem romának egyaránt. Úgy tesznek tehát, ahogy a szabályok előírják. Csakhogy a roma családok egy-egy típusában – mint azt korábban láthattuk – manapság nem gyerekből, hanem *felntőtből* van több, mint a nem romákéban.<sup>188</sup> Nem „kulturális másságuk”, hanem nagyobb nyomoruk okán van ez így: rosszabb lakásokban, több ápolásra szoruló beteg családtaggal, kevesebb pénzből az egyetlen racionális döntés, amit megtehetnek, hogy egy fedél alá húzódnak. De az összezsúfoltság a rendeletekben *nem* jogosultsági kritérium. Így azután *logikusan* adódik, hogy a rászorultságot éppen ott ismeri el kisebb mértékűnek a hivatal, ahol a legtöbbnek vannak – felnőttek, gyerekek egyaránt. Az eredménynek pedig mindenki örülhet. Örülhet a hivatal, mert korrekt és – főleg – *jogszerű* (értsd: a rendeletben rögzített szabályoknak megfelelő) eljárást folytatott; örülhet a cigányokkal állandó hadviselésben álló helyi közösség, mert az „ő” szegényeinek gyerekei fejenként valamivel azért mégis többet kapnak; és „örülhetnek” a segélyezett roma családok is, mert ha már egyszer nincs munka – márpedig tudjuk és alább újabb oldalról is látni fogjuk: *nekik* nincs –, ha már egyszer a minimális létfenntartásnak a *hatodára* sem elég a havonta érkező családi pótlék és gyes, és ha már egyszer segélykérvényeiket tíz alkalomból ötben elutasítja a hatóság, akkor *semmilyen* megaláztatás és jogtalanság elszenvedése nem drága a ritkán kapott támogatásért.<sup>189</sup>

---

<sup>188</sup> Számadatokban a különbségek így festenek: az egy vagy két gyereket nevelő roma családok között 37%-ot tesz ki azoknak az aránya, amelyekben a gyerekeken kívül legalább három felnőtt él, míg a megfelelő hányad a nem roma családok között 24%. A három és több gyermekesek csoportjában a kérdéses arányok a roma családoknál 28, a nem romáknál pedig 16%-osnak mutatkoznak.

<sup>189</sup> A megalázás persze nem a hazai segélyezési gyakorlat kizárólagos sajátja. Az itt leírt mechanizmus amerikai megfelelőjének elemzésére épül Glenn Lourynak a disszertáció első részében röviden már hivatkozott nagy hatású munkája, amelynek kulcsfogalma a *rasszhoz kötődő stigma* mint az önbecsüléstől való megfosztásnak a *többségi társadalom* számára kincssel felérő eszköze. Elméletének lényege az integratív és dezintegratív egyenlőtlenségek két kategóriájának megkülönböztetése, és annak kimutatása, hogy a *bőrszínhez* társított stigmák azonos iskolázottsági, lakóhelyi, foglalkozási, jövedelmi és vagyoni helyzet mellett is „mindenki számára nyilvánvalóan” lejjebb sorolják a színesbőrűeket fehér honfitársaiknál – amivel áthágathatlanná teszik a jóléti eszközökkel máskülönbben akár porig zúzott társadalmi válaszfalakat, és még a legelesettebbek szegényeknek is fölényérzetet adnak. – A kohéziós „profitot” nem kell különösebben ecsetelni. (Loury 2002)

Itthoni perspektívából Loury gondolatmenetéhez az ember keserűen csak annyit tehet hozzá: a magyar „jóléti rendszerváltásnak” köszönhetően a kérdéses válaszfalak inkább csak vastagodtak, a cigányokra szabott stigmák pedig még külön is gondoskodnak róla, nehogy valahol ereszték keletkezzék rajtuk. A kohézió

Összetettebb a helyzet az „önhiba” második minősített esetével, a munkához való „rossz hozzáállással”. Mert segélykérelmet elutasítani e tárgyban két okból lehet: ha az igénylő *dolgozik*, és ha *nem*. Az első esetben azért, mert „nem a megfelelő helyen” és „nem törvényesen” végzi a munkát – magyarul, *feketén* jut jövedelemhez. A másodikban azért, mert bár „megtehetné”, mégsem áll munkába, vagy éppen „finnyáskodik” a neki szánt (köz)munka elfogadásával.

Lássuk a dolgot részleteiben.

A fekete munkával a segélyhivatalnak számos baja van. Egyrészt olyan keresményhez juttatja az érintettet, amelyről nem kérhető jövedelemigazolás, pedig napnál világosabb, hogy a család nem olyan szegény, mint amilyennek papíron mutatja magát.<sup>190</sup> Másrészt és ezzel szoros összefüggésben: a fekete munka befeketíti a bizalmi viszonyt, az „átvert” segélyosztó tehetetlen, noha amúgy még segítene is. Így viszont egyetlen lehetősége marad – a leleplezés. Rajtaütéses környezettanulmánnyal fel kell tárnia a visszaélést, hogy hivatali hatalma teljes súlyával még időben elejét vegye a jogtalan segélyfelvételnek. Nem elég tehát, hogy „csalnak”, de a magatartásukkal kikényszerített idő- és energiaigényes „környezési” feladatok miatt a kérdéses kliensek még extra munkaterhet is jelentenek. Harmadrészt, a fekete munka természete szerint hullámszó: van, amikor folyamatosan van, máskor meg nincs, és ilyenkor az „ügyfélnek” – ahogy az irodák hívják – *tényleg* nincs miből megélnie. A kialakult helyzetben ezért valóban jogosult volna a támogatásra – azonban nincs az a hivatal, amely a hullámszót követni tudná. A kalkulálhatatlan ingadozásokat a kölcsönösen kikezdett bizalommal tetézve, a segélyiroda így aztán a szélsőséges konfliktusok állandó terepévé

---

értelmének kétszeres kifordítása nem lebecsülendő hazai teljesítmény...

<sup>190</sup> Az egyik fővárosi kerületi szociális iroda vezetője érzékletes képi formában jelentette meg az érvet: „Hát aztán így vagy úgy, de ők azok, akik feketén keresnek. Ők dolgoznak, a legtöbb. Nem hiszem el, hogy nem. Egyértelműen látszik az ügyfélen, hogyha évek óta munkanélküli, és olyan nagyon lesóványodott, olyan nagyon besárgult, beesik a szeme, tuti, hogy ő munkanélküli, és nem tud keresni. Aki viszont, bár segélyezzük, mert ellátatlan, és tartja a kapcsolatot papíron, de azért megjelenik, nincs is úgy elkeseredve, annak az embernek megvan a mellékállása. Meg kell, hogy legyen. De nyilván ezt nem érezteti az ember, mert nem, csak így kimegy az ajtón, és pontosan látod te azt. Mert látja az ember, hogy... megvan az a kis mellékes, amit be nem vallott.”



válik, és napi igazolásul adódik, hogy „ezekkel a cigányokkal” – mert hát kik mások is lennének a fekete munkások – nem lehet boldogulni. Ha „rendesen” dolgoznának végre, egyből minden máshogy lenne. Jóindulatú és segítőkész megfogalmazásban az érvelés így hangzik:

„Bejött egy fiatalember ... volt karosszérialakatos, valahova udvarosnak közvetítettük ki, egy iskolába, tehát még csak az sem, hogy na most akkor menjen az utcára söprögetni. De ő nem akarta elvállalni, és akkor a kolleganő mondja, hogy hát mondani kellene, három gyereke van, hát nem akarja fölfogni, hogy neki ezt le kell dolgozni, ezt a kilencven napot, és akkor mondta, hogy próbáljak már segíteni, hogy beszéljük rá. Bejött az úr, mondtuk neki, hogy értse meg, ott a három gyereke, ha nem megy el, akkor ebből baj van. De mondom, láttam rajta, hogy maga dolgozik. Felejtse el, hogy hol van, nem kérek nevet, igen, dolgozik. Mondom, az is elég, ha bejelenti arra a három hónapra vagy szerződést ... azt mondja nekem, hogy 'Mi az, hogy munkaszerződés?' Na és ekkor én elmagyaráztam, és mondtam, hogy próbálja meg rávenni. De azt mondja: 'Tetszik tudni, ha most eljövök, akkor ő nem fog többet alkalmazni.' Mondom, ezt beszélje meg. Legfeljebb még vállalja azt, hogy maga kifizeti a tébérjárulékot vagy valamit. Nem kell több. És hétfőig nem jelentjük le, hogy nem vállalta el, ... tehát haladékokat adtunk, meggondolhatja, adtunk neki egy pár napot. Nem jött vissza. ... ugye előtte itt benne volt a rendszerben, és én ezt hivatalosan nem tudhattam, hogy ő most dolgozik, illetve ha tudom, akkor nekem meg kell szüntetnem. De hát három gyerek mellett ilyen nem lehet, mert nem lehet megélni, nem lehet családot eltartani. ... De hát nem jött. Így aztán meg kellett szüntetni.” (Vidéki város szociális irodájának munkatársa)

A fekete munkások tehát folyvást zavart okoznak, „értetlenségük” tehetetlenségre kárhoztatja a legtisztább segítő szándékot, és mindennek a tetejébe képtelenek belátni, hogy illegális munkavégzésükkel a családjukat is veszélybe sodorják. Mindezért sok baj van velük. De ők legalább *dolgoznak*. És ha a tényt segéllyel honorálni nem lehet is, erőfeszítésüket azért két személyes ütközés között néhány megértő szóval elismerik az irodák.

Az „önhibás” igénylőknek van azonban egy csoportja, akik még e kevéske jó szóra sem érdemesek. Ők azok, akik „csak a segélyt lesik, ahelyett hogy munka után néznének”.

Pedig akadna bőven dolog a számukra: itt vagy ott árkot ásni, követ lapátolni, trógerolni, utcát seperni mindig kell és lehet. De a cigányok „ellenállnak” – véli a segélyosztók közül nem egy –, ha jó szándékkal az iroda ilyesfajta munkákat ajánl. Így vannak „szocializálva”, mondják:

„... és akkor jön az életerős, aktív korú, aki tudna dolgozni. De mivel van ez a lehetőség, hát nem dolgozik, kihasználja, hogy támogatást kérhet, és akkor kaphat is... Mondjuk, egy hetvenévestől nem lehet elvárni, hogy dolgozni menjen, hova menjen a nyomorult. Meg hát dolgozott eleget életében, és alig van nyugdíja meg mi, ez a borzasztó. ... nyilván ha az ember látja, hogy a cigány ember akar saját erejéből, akkor azt szívesebben támogatja, mint ha azt látom, hogy megint itt van, és megint segélyt kér ahelyett, hogy elmenne dolgozni. ...Van rá lehetősége, ilyen alacsonyabb munkák, hogy elmenjen dolgozni. Nyilván így nehezebb elhelyezkedni, mint egy középiskolai végzettséggel. De olyan aktív korú is volt itt, aki orvos, aki elvesztette az állását. Annak nyilván nem lehet egy utcaseprői munkát felajánlani. ...A cigány családoknál életformává vált, hogy nem mennek el dolgozni.” (Fővárosi kerület szociális irodájának vezetője)

Láthatjuk, akár megértő, akár előítéletes a pozíció, amelyből fogalmazzák, a segélyhivatalok nem tudnak mit kezdeni a rendszeres foglalkoztatásból immár 10–15 éve végérvényesen kipenderített, legfeljebb csak alkalmi fekete munkákhoz jutó – többségükben roma – igénylők mai munkaerő-piaci helyzetével. Ez a munkaerő-piaci helyzet ugyanis az ő szemszögükből *nem létezik*. Válaszul így két dolgot tehetnek. Vagy igyekeznek „rendes” munkákba kényszeríteni ügyfeleiket, és ezzel vállalják az egykori szocialista rendőrség hagyatékát, azaz hivatali feladatukat mindenekelőtt *bűnüldözésként* fogják fel; vagy tudomásul veszik a realitásokat, és néma cinkosságra lépnek a margón kívülre szorult klienseikkel – mely esetben viszont állásukat kockáztatják. A folyamatos háborúság így vagy úgy, de elkerülhetetlen. És ez adja a dinamikáját a segélyhivatalok korábban már említett egyik legfontosabb szerepének: a legrosszabb munkák iránt mutatkozó helyi kereslet szükség szerinti kielégítésének, illetve a munkapiaci ingadozások célirányos levezénylésének. Mert ha

békülékenyebb a környezet, ha elnézőbbek a felettesek és a közösség hangadó rétegei – hiszen az ő kertjeiket is fel kell ásni valakinek, az ő építkezésükhöz is elkél a fillérekkel megvásárolható talicskás, homokrakodó vagy malterkeverő alkalmi munkás, az ő utcájukból is el kell lapátolni a havat télen stb. –, akkor szeizmográf módjára reagál a szemet hunyni kész segélyiroda: a szűkre szabott keretek között nagyvonalúan folyósítja a segélyt. És megfordítva, ha kell helyben a parkosítás, de nemigen van rá pénz, ha zúgolódnak a lakosok, hogy piszkosak az utcák, és „tehetne már valamit a polgármester”, ha revizorok hada ellenőrzi az eladósodott önkormányzat számláit, akkor előkerül a kényszer-munkaszervezés: segélyt csak az kaphat, aki beáll a sorba, és végzi, amit számára a hivatal kijelöl. A segélyosztóknak pedig legelső dolguk, hogy ügyfeleikkel „beláttassák” végre: nincs más út, csak a parírozás.

Adataink azt mutatják, hogy a romák – és a hozzájuk hasonló sorban élő nem roma legszegényebbek – mindezt már réges-rég belátták. Nincs ehelyütt módom munkavégzésük részletes elemzésére, de néhány tényt azért röviden össze kell foglalnom.

E tények közül a legelső a hazai munkaerőpiac többek által behatóan elemzett szélsőséges szegmentáltsága (Kemény 2000; Kertesi 2000; Fazekas 2001; Köllő 2001; Kertesi 2005), aminek köszönhetően manapság a legszegényebb munkavállalói rétegek elől immár nem függöny, hanem áthatolhatatlan redőny zárja el a „rendes” munkák csaknem minden formáját. Kirekesztődésük persze nem ma kezdődött, az ezredforduló utáni évekre azonban gyakorlatilag teljessé vált.<sup>191</sup> Ezt jelzi, hogy 2004. évi felvételünk tanúsága szerint a mélyszegénységben élő *aktív korú* romák közül csak minden *tizedik*, de még a náluk képzetesebb és konszolidáltabb helyzetű, szűkösen élő nem romák közül is tízből legfeljebb négy büszkélkedhet azzal, hogy állásban van.<sup>192</sup> E szélsőséges kirekesztődés hátterében az a

---

<sup>191</sup> A folyamat néhány részletéről a formális és informális piacok közötti „munkamegosztás” kapcsán korábban volt már szó.

<sup>192</sup> Az adatokhoz hadd fűzzek egy rövid értelmező megjegyzést. Felvételünkben *mélyszegénységben élőknek* tekintettük azokat, akiknek családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem érte el a nyugdíjminimumot (2004-

jelenségkör áll, amit egyetlen mondatban úgy foglalhatunk össze, hogy jól fizető, védett és biztonságos munkához a mai Magyarországon az jut, akinek „eleve” is ilyen munkája volt és van, és kizorul a hozzáférés lehetőségéből az, aki egy vagy más ok miatt be sem került, vagy valami módon egyszer már kisodródott az intézményes munkavégzés piacáról. Tudjuk, a helyzet alapvetően az egykori első és második gazdaság fokozatos „egybedolgozásának” szülötte. Az alulról jövő piacosodás e folyamatában ugyanis a munkákhoz való hozzájutás mindmáig legfeljebb részben kereslet-kínálati, javarészt azonban bizalmi és kapcsolati kérdés, ahol az egykori viszonyossági relációknak perdöntő szerep jutott és jut a jelentősen megcsappant számú munkaposzt személyek közötti szétosztásában.<sup>193</sup> A szegényeknek többnyire nem volt és ma sincs mit cserére ajánlaniuk – így számukra hozzáférhetetlenek a jól fizető szerződések, időleges megbízások, szakértések, tanácsadások stb. Még ha a szükséges képzésük és gyakorlatuk netán megvolna is – bár egykor a legjobb esetben is ipari, építőipari betanított munkákra, nem pedig a mai munkaerőpiacot uraló modern szolgáltatásokra készítették fel őket –, aligha remélhető, hogy éppen ők lesznek azok, akik időben tudomást szereznek a kínálkozó elhelyezkedési lehetőségekről. A szerencsés többségtől távoli világokban éltek korábban is, a társadalom sűrű(bb) kapcsolati hálójával védett és mozgékonyabb csoportjaitól őket elválasztó falak pedig azóta jócskán megvastagodtak. (Messing 2006)

Mindez persze nem változtat azon, hogy a szegények – legyenek romák vagy nem romák – pontosan tisztában vannak a ténnyel: ahhoz, hogy családjuk anyagilag legalább tartósan biztonságban legyen, egyetlen lehetőségként a rendszeres munkavégzés

---

ben: 23 200 Ft). Azokat pedig, akiknek háztartásában a kérdéses összeg a nyugdíjminimum és a létminimum közötti sávba esett (42 082 Ft/fő), a *szűkösen élő* szegények csoportjába soroltuk.

<sup>193</sup> A folyamatot és annak napjaink társadalmi munkamegosztására háramló néhány következményét pregnánsan jelenítik meg a KSH 1986., illetve 2000. évi országos reprezentatív időmérleg-vizsgálatának a formális és informális gazdaságban végzett munkákat dokumentáló adatsorai. (Vajda Á. 1997; Vági P. 2002; Szalai J.–Vági P. 2002; Szalai J. 2003)

kínálkozik<sup>194</sup>. Adataink ebben a vonatkozásban is felvették a harcot a már idézett közkeletű vélekedéssel, miszerint „munka mindig akad, csak akarni kell, hogy az ember meg is találja”. Bár a szegények valóban akarnak dolgozni,<sup>195</sup> manapság még a rosszul fizető, veszélyes és semmiféle biztonságot nem nyújtó alkalmi munkákat sem olyan könnyű megtalálniuk. Így áll elő az a *10. táblázatban* látható helyzet, hogy felvételünk idején – 2004 első téli hónapjaiban – a mélyszegénységben élő családok *kétharmadában* immár legalább fél esztendeje *semmiféle* bevételt hozó munka nem adódott, és hasonló kilátástalanság jellemezte a szűkösen élők *felének* életviszonyait is. A kirekesztődés e döbbenetes számadatai magyaráz az azt jelentik, hogy foglaljanak bár el jobb vagy rosszabb pozíciót a szegények társadalmának belső rétegződésében, foglalkoztatásra és abból származó keresményre ma már a létminimum alatt élők *többségének* nincsen esélye.

Ilyen körülmények között aztán magától értődik, hogy ha nagy ritkán adódik egy-egy pénzes munka akár a legkiszolgáltatottabb fajtából – hólapátolás mínusz tíz fokban, a kipergett termény összekotrása plusz harmincban, udvarsöprés a levonuló gyár udvarán, besegítés a cigány vállalkozók fémgyűjtő akcióiban, alkalmi téglahordás a közeli építkezésen, favágás pár forint ellenében a szomszéd pincéjében stb. –, azt habozás és alkudozás nélkül el kell fogadni. Akkor is el kell fogadni, ha – mint a *10. táblázat. hatodik oszlopában* látjuk – a befolyó keresmények olyan csekély összegűek, hogy mindenki minden alkalmi megbízatásának minden fizetséget összerakva sem több a család így kikerekedő havi munkajövedelme, mint a törvény szerint *egyetlen* munkavállalónak járó minimálbér (2004-ben: 53 000 Ft) háromnegyede. E hihetetlenül alacsony javadalmazás márpedig – láthatjuk –

---

<sup>194</sup> Ez valóban az *egyetlen* útjuk. Ugyanis szemben a többséggel, a cigányok számára a nyugdíj nem megélhetési alternatíva, hanem a kilátástalan mélyszegénység forrása. (Kertesi 2005)

<sup>195</sup> Ebben a vonatkozásban beszédes, hogy amikor interjúalanyainkat a három legfontosabb vágyálmukról kérdeztük, persze csaknem teljes egyöntetűséggel – bár változatos megfogalmazásokkal – az elemi megélhetés biztonságát tették a lista élére. A második helyre sorolt vágyak azonban szinte tükörszerűen követték a valós élethelyzetek különbségeit. A mélyszegénységben élők közel 40%-a az elemi létfeltételek megteremtését lehetővé tévő *munka lehetőségéről* beszélt (az említések aránya a csoportba tartozó romák és nem romák között azonosnak mutatkozott), míg a valamivel jobb helyzetű két csoportban – ismét azonos, kétharmados arányban – az *egészség* megőrzése vagy a súlyos betegségből való kigyógyulás vágya került a második helyre.

csak a szegények legmegbecsültebb csoportjának, a szűkösen élő nem roma családoknak jut, és ott sem egy keresőnek, hanem a dologra fogható összes családtagnak együtt.<sup>196</sup> A „segélyyleső” legszegényebbek – mindenekelőtt a romák – számára ezek az összegek elérhetetlenek. Jó, ha egy-egy téli hónapban 10–12 000 forintot összeszednek utcasepréssből, szénhordásból, udvartakarításból, csatornatisztításból, cipekedésből, alkalmi árusításból, a száraz gallyak összegyűjtéséből és az évszakoktól független háztartási kisegítő munkákból, amely utóbbiakért pénzt ugyan nem, de később szükség szerint pénzzé tehető ruhát vagy élelmet néha azért kapnak a szomszédoktól. Kiválasztottságuk ebben a lét alatti módon kiszolgáltatott helyzetben is kincs, ők pedig a kincset a bizonyítás vezérelte embertelen önkizsákmányolással honorálják: a munkához jutó legszegényebbek mindenki máson túltéve – az őket sújtó közvélekedésre pedig jócskán rációfolva – *látástól vakulásig* dolgoznak. Saját

---

<sup>196</sup> Ahogyan a szociográfiai ismeretekkel megegyező módon a részletes adatok is mutatják, a szegények által végzett munkák jelentős része nem individuális. Akár a legnehezebb fizikai munkákról, akár takarításról vagy terménygyűjtésről van szó, abba általában besegít a család apraja-nagyja.

**10. táblázat A szegények munkavégzésének néhány jellemzője (2004)**

A család típusa	Azon családok %-os aránya, amelyekben					A család összes keresményének havi átlaga (Ft)	A család összes keresménye	A kapott összes segély
	a megelőző fél évben senkinek nem volt keresménye	legalább egy munkanélküli van	van munka-viszonyban álló családtag	keresmény legfeljebb informális munkából van	adott napon legalább egy családtag végez keresményt hozó munkát*			
							a háztartás összjövedelmének %-ában	
Mélyszegénységben élő cigány család	66	65	23	11	35	11 471	14	31
Mélyszegénységben élő nem cigány család	63	63	30	8	34	14 508	16	31
Szűkösen élő cigány család	57	28	32	11	46	31 029	28	12
Szűkösen élő nem cigány	53	29	44	3	44	38 324	29	8

Forrás:MTA SZKI 2004. évi felvétel

\* A 2004. évi szegényfelvételhez kapcsolódó időmérlegnaplók alapján.

adatainkon túl e tény mellett tesznek tanúbizonyságot a KSH legutóbbi, 2000. évi országos időmérleg-vizsgálatának eredményei is. A közel 11 ezer időmérlegnapló feldolgozásából ugyanis kiderült, hogy bár a kritikus körülmények között élő, leszakadó szegények esélye a pénzkereső munkavégzésre alig több mint fele a középiskolásoktól az idős nyugdíjasokig mindenkit felölelő 15–79 éves felnőtt népesség átlagának, munkavégzésük intenzitása meghaladja azt: ha valami szerencse folytán legalább az informális gazdaságban nagyritkán munkához jutnak, akkor nemcsak hogy élnek az alkalommal, de *többet* is dolgoznak mindenki másnál.<sup>197</sup>

Az, hogy teli-e a kezük munkával vagy sem, aligha írható tehát a szegények *hozzállásának* számlájára. Tény azonban, hogy erőfeszítéseik javarészt láthatatlanok maradnak: a maguk számára a végletes kizsákmányolás csekély ellenértéke miatt, a külvilág számára pedig azért, mert munkájukról nincs papír, nem fizetnek utána adót és tb-járulékot, ők maguk meg nem kérnek érte se táppénzt, se nyugdíjat. És a dolog tragikus iróniája, hogy a „láthatatlanság látszata” az adott viszonyok között még *elemi érdekük* is. A helyzet világos: ha már esélyük sincs a „rendes” foglalkoztatásra, legalább megélhessenek; ehhez segélyért *kell* folyamodniuk, amit viszont hivatalból megtagadnak tőlük, ha „illegális” munkajövedelmeikre fény derül. E munkajövedelmek ugyanakkor akkorák, hogy segély hiányában – ahogy mondani szokás – még az éhenhalásra sem elegendők. A legszegényebb családokban ugyanis havi 2300–3100 forint az az összeg, ami a befolyó keresményekből egy-egy családtag szükségleteire fordítható – márpedig ebből még egy kétéves gyermek 30 napnyi kenyéradagja sem telik ki!<sup>198</sup> A már többször emlegetett egyéb források – kinek a gyes, a családi pótlék, kinek a nyugdíj – beszámításával még mindig hiányzik vagy 8-10 000

---

<sup>197</sup> Az év egy napján ténylegesen munkát végzőkre számított munkaidő hossza a legszegényebbek csoportjában nem kevesebb, mint *23%-kal* haladja meg a mutató országos átlagértékét. (Az adatfeldolgozás részletes eredményeit lásd: Szalai J. – Vági P. 2002; Szalai J. 2003)

<sup>198</sup> A mélyszegénységben élőkhez – különösen a hónapszám gyakorlatilag *minden* munkajövedelemnek híján lévő roma családokhoz – képest uraknak érezhetik magukat a szűkösen élők, akiknek mindkét alcsoportjában a havi átlagos fejenkénti munkajövedelem összege 2004 telén 10 000 forint volt.



forint a szűkös életrívó alsó hataraként számba jövő fejenkénti nyugdíjminimumhoz. Ilyen körülmények között a segélyre a szó szoros értelmében az éhezés és a megfagyás közvetlen veszélyének elhárítása miatt van szükség – elnyerése tehát *létkérdés*. És így létkérdés, hogy a vizsla tekintetű segélyosztók nyugodtak lehessenek: a néhanap adódó munkák láthatatlanságának látszata hivatal és kliens *közös* érdeke.<sup>199</sup> A közös érdek pedig két dolgot szavatol: a segélyosztással lefedett fekete munkák a szükséglethez igazodó változatlan virágzását, valamint azt is, hogy a köröttük kötendő alku a kiszolgáltatottak és a még kiszolgáltatottabbak belügye maradjon.

A gettó ezennel közös érdekből megkonstruáltatott. Immár csak falainak megszilárdítása maradt hátra.

#### **A KIREKESZTETTEK JÓLÉTI FOGDÁJA – JOGFOSZTÁS ÉS PÉNZOSZTÁS A SEGÉLYEZÉSBEN**

A segélyezettek „tisztességre” szoktatása és a fekete munka iránti társadalmi igények folyamatos hatósági kiszolgálása között feszülő feloldhatatlan ellentmondás valóban kicövekeli azt a gettót, amelynek falai között azután a segélyezés mindennapi gyakorlata az önkormányzati szociálpolitikát a szélsőséges függés társadalmi reprodukciós üzemévé, a segélyező–segélyezett viszonyt pedig a hatalom és alávetettség külvilágtól elzárt katlanává avatja.

A szélsőséges függés legfőbb alapja, hogy aki segélyezetté válik, az jó eséllyel mindörökké (de legalább: hosszú-hosszú éveken át) segélyezett is marad. Adatainkból régtől formálódó, valóban összezsírozott viszonyra következtethetünk: a ma segélyben részesülő családok *négyötöde* – a mélyszegénységben élők *kilencetizede*, azaz közülük csaknem

---

<sup>199</sup> A látszat fenntartásának nyomása olyan nagy, hogy az időnkénti munkavégzés ténye a szegény családokban manapság a legnagyobb tabu. Terepmunkáink során rendre azt tapasztaltuk, hogy életük bármely intim részletéről nyíltabban és kevesebb fenntartással beszéltek a családok, mint arról, hogy felnőtt tagjaik közül néha legalább alkalmi megbízatáshoz jut-e egyik vagy másik. Ha a szó efelé terelődött, a beszélgetést fagyos csend váltotta fel, és a szemekből kiűzhetetlen volt a rettegés.

*mindenki* – több esztendeje kisebb-nagyobb kényszerszünetekkel az önkormányzati szociális iroda kliense, és nemigen látszik reménye arra, hogy e helyzetből valaha is kiszabaduljon.<sup>200</sup>

A tartós viszony létrejöttének hátterében nem egyszerűen a kliensek szegénysége áll; már csak azért sem, mert 2004-es adataink szerint a szegények 17 százaléka soha *semmilyen* segélyben nem részesült, s közöttük éppen úgy találunk szélsőséges nyomorban élő cigány családokat, mint „csak” szűkölködő – a többiekénél relatíve jobb anyagi helyzetben lévő – nem cigány háztartásokat. A távolmaradás a segélyhivatalok tájékaról nyilván többletényező jelenség. Mint röviden volt már szó róla, szerepet játszik benne a megfelelő tájékozottság hiánya, a szemérem, a tartózkodás a megalázkodástól – de nem kis részben a félelem az örvénytől, ami csekélyke jövedelem ellenében elragadja a szabadságot, a függetlenséget, az önbecsülést és a méltóságot. A fentebb leírtak fényében pedig talán szükségtelen is mondani: a félelem nem alaptalan. Aligha várható, hogy akinek a segélyhivatalban egyszer aktát nyitnak, arról a későbbiekben békében „leveszi a kezét” a hatóság. Legalábbis védő-óvó beavatkozások sorára lehet majd számítani: az óvodában vagy az iskolában ellenőrizni fogják a gyerek étrendjét, ruhájának minőségét és tisztaságát, időről időre érdeklődnek majd a szülők nevelési „alkalmassága” felől, különös figyelemmel fogják kísérni a tanulmányi eredményeket és azt, hogy a család felnőtt tagjai „miből élnek”, megfordulnak-e a kocsmában és *valóban* betegek-e, ha a kötelezően előírt elhelyezkedési tanácsadástól távolmaradnak. Igaz, mindez segélykérés nélkül is bekövetkezhet – hiszen a szegények privát szférája nem „annyira” privát, mint másoké. De azért az esély kifejezetten megnő, ha már egyszer iktatott akta dokumentálta a rászorultságot.

Fontos látnunk, hogy az itt jelzett csapdahelyzet létrejöttének oka nem elsősorban a kliensek oldalán keresendő. Azaz nem az emberi akarat hiányában vagy a segélyezettek

---

<sup>200</sup> A segélyezetti státusz tartóssá válását más oldalról igazolta egy észak-magyarországi város éves önkormányzati segélyezési dokumentációját feldolgozó kutatás. Az elemzést készítő Lukács György Róbert azt találta, hogy az „élőként” nyilvántartott segélyezési aktáknak mindössze 7%-a mögött állt az évi új eset; a kliensek elsöprő többsége viszont már legalább három (de nemritkán öt) esztendeje a segélyiroda ügyfélkörébe tartozott. (Lukács 1997)

valamiféle „elkényelmesedésében”, „elpuhulásában” lelhetjük meg az önkormányzattal kiépült tartós viszony magyarázatát. Az emberek ugyanis nem *szeretnek* segélyen élni. Ha meggondoljuk, hogy a segélyezett lét a háborítatlan magánélet jogának feladásával, kívülről diktált szabályok zokszó nélküli tudomásulvételével, az autonómia teljes feladásával és a hatósági alárendelődés feltétlen elfogadásával jár, akkor ezt talán különösebben bizonyítani sem kell. Félreértés – még ha sokak által osztott félreértés is – azt gondolni, hogy az élet hozta kényszerek és a belőlük fakadó kiszolgáltatottságok beletörődő elfogadása azonos az „örömmel”, ami az érintetteket a helyzet fenntartására sarkallná. Mi sem tanúskodik ellenérdekeltségükről árulkodóbban, mint az, hogy amikor a gyermekeik számára elképzelt jövőképekről tudakozódtunk, a pálmát *egyetlen* vezérmotívum vitte: a válaszolók elsősorban a következő nemzedék *anyagi biztonságát* említették. Ki szemérmesebben fogalmazott, és a „tisztos munkával szerezhesen magának tisztos megélhetést” vágyott jövőképről beszélt, ki félreérthetetlenebbül fejezte ki magát, legfőbb szülői aspirációként azt jelölve meg, hogy „a gyerekek már ne kelljen majd másokra szorulnia”. A lényeg azonban egyértelmű: a megbecsült társadalmi státuszhoz az út a *másoktól függetlenül* szavatolható tisztos életnívón át vezet.

Ha tehát a segélyezett létforma hosszútávú fenntartásának kulcsát nemigen lelhetjük a kliensek attitűdjeiben, akkor érdemes szemügyre vennünk a viszony másik szereplőjének motívumait, és megvizsgálnunk az önkormányzatok rejtett érdekeltségét. Ha meggondoljuk, nem nehéz rájönnünk, hogy a segélyezett családokkal kiépítendő viszony tartós berendezését megint csak elsősorban a hivatal működésének logikája diktálja. A kialakult, bejáratott segélyezett kör „ismerőssé” válik; tudhatók a szükségletek, tudható a mértékük, kölcsönösen ismertek a határok és a lehetőségek – mindezek által pedig a segélyezés *tervezhető* és *kalkulálható* lesz. Ez utóbbi ugyanakkor elemi követelmény is a hivatallal szemben. Hiszen csak megfelelő kiszámíthatósága révén képzelhető el, hogy a szociális iroda tevékenysége –

az oktatás- vagy építésügyhöz, a vízszabályozáshoz és az adóbeszedéshez hasonlóan – zökkenőmentesen beilleszthető legyen az önkormányzati feladatkörök adminisztratív rendjébe, e területre is megfelelő költségvetési és ütemterv készülhessen, és így itt is fennakadások nélkül folyják a döntések előkészítése, valamint a határozatok meghozatala.

Elsősorban a „folyamatszabályozás” e rendje és törekvése diktálja, hogy a segélyirodák szociális támogatásai között évről évre csökkenő súllyal szerepelnek az eseti elbírálás alá eső átmeneti segélyek. A megannyi alkalmi panasz ugyanis megzavarja a szokásszerű ügymenetet, a helyzetek „rendkívülisége” melegágya a pazarlásnak, ráadásul a szegények alkalmi támogatása mit sem old meg a problémákból, így „nem kellően hatékony” eljárásnak minősül. Az érvek sokfélék és színesek. Valahogy így szólnak:

„Mi elsősorban a rendszeres támogatásra törekszünk. Tehát átmeneti támogatást csak kimondottan abban az esetben adunk – és ezt a statisztikánk is és a költségvetésünk is alátámasztja –, ha rendkívüli élethelyzet van, és más módon a családon nem tudunk segíteni. *Hiszen egy ilyen városban nagyon nagy összegű átmeneti segélykeretre lenne ahhoz szükség, hogy igazán segítsek.* Én azt gondolom, hogy segíteni kell elsősorban az állampolgáron, és nem pedig egyszer, hogy jól lakjon. Márpedig az átmeneti segélyt én annak tartom.” (Vidéki kisváros önkormányzata szociális irodájának vezetője)

„Ugyanis az, hogy állandó krízishelyzet, azon átmeneti segéllyel nem tudok segíteni. Tehát *az átmeneti segély*, ez az én véleményem, *nem tudja megoldani a permanens szegénységnek a gondját.* ... Vagy pedig, mert ahhoz, hogy igazán segítsek, rendben, oda kellene adni még legalább, és ez nem túlzás, egy olyan húsz-harmincezer forintot egy családnak, hogy megéljen. Tehát, hogy ne okozzon gondot a kenyérvásárlás, a rezsikifizetés. És még lehet, hogy nem is mondtunk sokat. Ennyit pedig nem tudok adni. Na most az, hogy most kétezerrel kiszúrom, na most idézőjelben, a szemét, és esetleg az annyi, hogy egy hétvégi bevásárlást megkönnyít, mert nem oldotta meg.” (Vidéki nagyváros önkormányzata szociális irodájának vezetője)

„Én azt gondolom, hogy bizony *apparátusi kényelemtől is vezérelve, a kerületnek iszonyú megengedő volt az átmeneti segélyezése...* Megengedhette magának akkor régen,

öt-nyolc-tíz évvel ezelőtt, hogy olyan volt a segélyezési struktúrája, hogyha volt kétszázmillió forintja, akkor százmillió forintot költött átmeneti segélyre, így, hogy átmeneti segély, és százmillió forintot költött az összes többi segélyre. ... Na most kiderült, hogy a szociális problémák sokkal mélyebbek, sokkal összetettebbek, sokkal súlyosabbak, a családok által sokkal nehezebben kezelhetők önmaguk felé, mintsem hogy most az pillanatnyilag megengedhető lenne, hogy úgy adjuk ki a pénzeket, hogy azt mondjuk, hogy például étkezési probléma van, tessék itt a pénz, vagy lakásfenntartási probléma van, tessék itt a pénz. Mert *kiderült, hogy nem arra fordítódik a pénz, amire az önkormányzat folyósítja, és hiszi azt, hogy most problémát oldott meg.*” (Fővárosi kerület önkormányzata szociális irodájának vezetője)

A segélyhivatal szemszögéből tehát meglehetősen egyértelműséggel kijelenthető: számukra nem kívánatosak a néhanapján felbukkanó, alkalmi kérvényezők; ha „igazi” a bajuk, akkor az eseti támogatás úgysem segít. Ráadásul, a kellően nem ellenőrzött, rendszertelenül betévedő kliens „hajlamosabb” a visszaélésre, a neki juttatott átmeneti támogatás pedig egyszerű „pénzkidobás”. Így tehát mindenkinek jobb, biztonságosabb, célratörőbb és hatékonyabb megoldás, ha a találkozók rendszerezsek és viszonylag sűrűek. Eredményként a kliens hónapról hónapra kiutalt pénzösszegre, a hivatal pedig fokozottan ellenőrzött és kézben tartott pénzköltésre számíthat.

Ha pedig már tartós a viszony, akkor megkezdődhet annak elmélyítése is. Egyrészt, a „beszoktatott” kliens több felvilágosításra, gazdagabb esetfeltárássra számíthat: kézzől kézre adják őt a munkaüggyel, gyermekvédelemmel, rezsihátralékkal, méltányossági szociális támogatással foglalkozó specialisták. Másrészt összecsiszoltabbá válik az együttműködés: az ügyfél „kitanulja” a hivatal rendjét és nyelvét, a munkatársak számára pedig „megszemélyesül” a nyomor és a baj, aminek révén a napi megalázás segítségnek, a regulák alkalmazása a támogatás hatékonyságát és igazságos mivoltát elősegítő lépések sorának tűnik fel. Igaz, mindezért fizetni is kell – és főleg a kliensnek. Mert az elmélyülő esetfeltárás eredményeként ugyan valóban megnő az esély, hogy többfajta segítségre is jogosulttá válik,

egyúttal viszont élete minden szegmense lassan a hivatal kezébe kerül, megélhetése pedig az összedolgozó szakemberek simulékony teammunkájának függvénye lesz. Lassan-lassan segélyező és segélyezett beépülnek egymás mindennapjaiba. A hivatali dolgozók mint jó ismerőst emlegetik K. urat és családját vagy a B. soron lakó sokgyermekes M.-nét; a K. urak és M.-nék megélhetésének pedig hovatovább semmi mással nem helyettesíthető tartozéka lesz a két-három hivatali dolgozó összeműködése eredményeként kapott mintegy félhavi minimálbérnek megfelelő segélyösszeg. Mint az egyik fővárosi kerületi szociális iroda vezetője gyors fejszámolással kikalkulálta:

„Gyerekenként ugye kapja a kiegészítő családit, esetleg kaphatja, az ugye hatezer, az a három gyerek után több mint tizennyolcezer havonta, az évente úgy kétszáztíz. Mondjuk, ha csak hatszor kap a gyerekekre hatezret, az tizennyolc, az már akkor, mondjuk, háromszázhusz körül van. Csak ebből a kettőből. És akkor még ha jogosult laktámra, azt is kaphatja esetleg. ... Mondjuk, a rendszeres szocsegély már a jövedelmét pótoló dolog, tehát ne így vegyük, az már így húszezer havonta. Plusz a gyerekekre a napköziben kap térítéscsökkentést, mert végül is az önkormányzat a gyerekek vonatkozásában eleve a bekerülési költség felét kifizeti, tehát ötven százalékát. Még kétszáz forint a kaja, akkor százat kell csak a szülőnek, de még abba is kaphat kilencvenöt százalékig térítést. Végül is akkor az havonta, ha húsz nappal számoljuk, az is négyezer forint. Harminc körül van akkor havonta, amit kaphat.”

Érdemes megjegyezni, hogy a segélyezettek forrásai feletti ellenőrzésnek az interjúrészletből kivilágló észrevétlen hatósági kiterjesztése távolról sem szórványjelenség, és végképp nem írható egyik vagy másik önkormányzat „túlkapásainak” számlájára. A jogfosztás e formája nem kiindulópont, hanem végeredmény: minél több csatornán és minél mélyebben épülnek be a segélyek a támogatott családok megélhetési viszonyaiba, annál törvényszerűbb a segélyosztók folyamatos jelenléte az életükben, és e jelenlét révén annál szükségszerűbb, hogy a hivatal újabb csatornák megnyitásával még fokozza is a (segítő

szándék vezette) kontrollt. Így azután a folyamat rövid időn belül önfenntartóvá válik, és hovatovább maga lesz a szabály – nem pedig a kivétel.

A korlátok nélkül növekvő hatósági ellenőrzés és a nyomában előálló jogfosztás itt leírt ördögi körének bejáratódására az elmúlt másfél évtized szemléltetést elég volt. Ezt jelzik a korábban már említett intézményi adatfeldolgozás gyakorisági sorai, amelyek elemi erővel jelenítik meg a segélyhivatal és a kliensek előbbi értelemben vett „egymásba záródását”. A számok azt mutatják, hogy egy esztendő alapelvén véve, a segélykérvényt benyújtó kliensek között mindössze 6 százalékot tett ki azok aránya, akik egy vagy két alkalommal jártak az irodán;<sup>201</sup> a döntő többség – a végül segélyben részesülők 54 százaléka – legalább havonta egyszer (az év folyamán tehát minimum tizenkétszer) megfordult itt, és közülük 12 százalékot legalább 30 alkalommal regisztráltak. E sűrű kapcsolattartástól aligha függetleníthető, hogy a segélyezett családok kétharmada legalább kétfajta rendszeres segélyben részesül, s rendkívüli támogatással csak ott találkozunk (ott is csak az esetek 12%-ában), ahol legalább ötféle segély révén a hivatal és a klienscsalád kapcsolata már szinte napi rendszerességű.

Mindezt talán megnyugtatónak is találhatnánk. Végül is joggal remélhetnénk, hogy a tartós, rendszeres és kiszámítható kapcsolattartás révén legalább a szegények egy része számára valóban hathatós segítség nyújtható – s ez adott esetben és adott értékválasztások mellett még fontosabb is lehet, mint eszmei szabadságjogaik feltétlen tiszteletben tartása. Csakhogy az adatok azt jelzik: az önkormányzatok a segítséget nem a szegénység mértéke, hanem a függetlenség feladásában mutatkozó „együttműködési készség” szerint adják. Magyarán: a segélyek odaítélését nem a rászorultság, hanem a meghunyászkodás szempontjai diktálják. A magatartást illető megfontolások elsődlegessége, a „lojalitás” díjazása olyan erős, hogy a végül elnyerhető átlagos segélyösszegek nagysága *éppen fordítottn* arányos a

---

<sup>201</sup> Itt persze csak azokról a találkozókról van szó, amelyeket a dokumentációban is rögzítettek – azaz történt valamilyen „intézkedés” (kérelem benyújtása; megjelenés a hivatal felszólítására; határozat átvétele; segély pénztári felvétele; vásárlási utalvány átvétele stb.).

családok segélyezés előtti egy főre jutó jövedelmével, viszont *egyenest* arányban áll a hivatali megjelenések gyakoriságával. A jutalmazási mozzanat szemlátomást minden más szempontot felülír, sőt, az lesz az elosztás *legfőbb* differenciáló elve. Ennek köszönhető ugyanis, hogy a havi három-négy alkalommal megjelenő kliensek a segélyekből *tizenegyszer* nagyobb összegű bevételre számíthatnak, mint a negyedévente vagy annál ritkábban betévedők (miközben a kérvényhez benyújtott jövedelemigazolások tanúsága szerint az első csoport segélyezés előtti egy főre jutó jövedelme az utóbbiának 112%-a).

A segélyező és a segélyezett közötti viszony tartóssá tétele, a mind specializáltabb támogatási formák cél- és jogszerű felhasználásával igazolt beavatkozás a kliensek életébe, mindezek nyomán pedig a szegények autonómiájának és önrendelkezésének folyamatos hatósági csorbítása önmagában is elegendő indokkal szolgál, hogy immár ne hipotetikus, hanem állító formában fogalmazzunk, amikor a segélyezést a szélsőséges függés és kiszolgáltatottság, valamint a rejtett jogfosztás intézményrendszereként jellemezzük. E kiszolgáltatottság és függés a maga mélységében azonban akkor tárul fel előttünk, ha kissé közelebbről szemügyre vesszük azt is: mit kezdenek a kliensek, ha kezükben a várva várt papír a képviselőtestület határozatával, miszerint kérvényük elismerésre talált, és megítélték nekik a segélyt.

Jogosultságuk határozattal dokumentált elismerése ugyanis még távolról sem jelent felhatalmazást arra, hogy legalább a megítélt segély felhasználása felől maguk dönthetnének. Kapcsolatuk az irodával a pozitív bizottsági döntés nyomán fordul csak igazán szorosra, és ha eddig létfeltételeiknek a privátszféra határait átlépő vizsgálata állt a középpontban, akkor mostantól *létezésük egész formája és módja* lesz a hatósági beavatkozás tárgya.

A kiskorúsítást a közpénzek elköltéséért érzett felelősség és a szegények önmagukat sem kímélő „felelőtlensége” egyaránt elkerülhetetlenné teszi. A segélyhivatalok munkatársai vég nélkül sorolják a történeteket, amelyek mind azt példázzák: a szegények *nem képesek* a



pénzzel gazdálkodni; nem arra fordítják a segélyt, amire „kellene”; nem eléggé beosztóak; nem fogják fel, hogy az *ő érdekük* lenne a villanyszámla kiegyenlítése, a gyerek iskolai ebédjének befizetése, az előírt gyógyszerek beszerzése:

„Tehát kénytelenek voltunk egyrészt úgy valahogy célozni ezeket a segélyeket, másrészt nem készpénzben kifizetni a zömét, hogyha valamilyen probléma feltérképezhető. Nem vagyok egyébként híve túlságosan az ilyen fajta paternalizmusnak, csak rájöttünk arra, hogy hiába fizetünk, hiába mennek ki nagy pénzek, nem csökken a lakáshátralék, a fenntartási hátralék, nem fizetődnek be a havi költségek, nem fizetődik be a gyerek étkezése.” (Fővárosi kerületi önkormányzat szociális irodájának vezetője)

Mindennek a háttérében pedig régtől hurcolt rossz beidegződések és más magatartási fogyatékoságok állnak:

„De van egy olyan lakosságrész is, azt ugye a több százmilliós kintlévőség is igazolja, tehát van egy olyan réteg, és nem is kicsi, aki azt mondja, hogy inkább ettem. Inkább adok a gyerekemnek enni, és még sajnós a szemlélettel tíz év után is gond van, nem akarják az emberek elhinni és elfogadni, hogy ha valamit kapnak, azt ki kell fizetni. Tehát még *a piacgazdaságot még nem igazán tudják elfogadni*. ... És csak akkor kezd el kapkodni, amikor a kilakoltatás réme fenyegeti. Addig nem.” (Vidéki város önkormányzata szociális irodájának vezetője)

Ilyen körülmények között nincs mit tenni, az irodának a sokszor szélsőségesen „önsorsrontó” szegények életét napi gazdálkodásuk összes apró részletéig kezébe kell vennie. Támogatásuk hatékonyabbá tételének iránya egyértelmű és „magától értődő”: a segélyek között mind kevesebb keresnivalója van a pénznek, helyette pedig célszerű ételt, kályhát, ruhát, tanszert és más hasznos javakat biztosítani:

„Én azt gondolom, hogy mivel ez a segélykeret, a természetbeni juttatási formák legyenek felerősítve. A képviselő is akkor van meggyőződve, tehát az önkormányzat, maga a képviselő-testület is azokat szokta igazán díjazni, amikor élelmiszer-vásárlási utalvány, amikor átutalással megy a pénz az egyes közüzemek felé. ... Ha gázkonvektor

kell, és ennyire meg vagyunk győződve, hogy gázkonvektor kell, és oda fog elmenni az a harmincezer forint, akkor kiküldi a szociális munkást, a családsegítő szolgálatot, hogy a szociális munkás bevonásával menjünk el, válasszuk ki, ne az ötvenezer forintosat, hanem ha lehet kapni, negyvenezer forintosat, és együtt vesszük meg. Sok ilyen példa van. ... Tehát van ilyen összedolgozás.” (Fővárosi kerületi önkormányzat szociális irodájának vezetője)

Minél inkább a természetbeni támogatások irányába mozdul tehát a rendszer, annál nyugodtabban aludhat mindenki. Hiszen a szegények legalább esznek, nem fáznak, és tisztessen taníttatják a gyerekeiket, a közösségnek pedig nem kell aggódnia, hogy netán elherdálódnának az adóforintok. Igaz, sokakat feszélyez a megalázásnak ez a formája (amit egyébként a szociális irodák zsargonja eufemisztikusan a „paternalizmus” megnevezéssel illet és szelídít elfogadhatóvá a segélyosztók számára); mégis, a biztos tudat, hogy „jó” célokra kerül a támogatás, többnyire felmentést ad a rossz érzések alól. A segélyezetttek pedig értelemszerűen aligha tehetik szóvá, hogy elemi szabadságjogaik sérülnek, amikor a társadalmi béke jegyében épelméjű és önálló akarattal rendelkező állampolgárokként gondnokság alá helyezik őket. A gondnokság e formája ellen nincs jogvédelem; még annyi sincs, amennyi a pszichiátriai osztályokra kerülő és orvosai által „korlátozott cselekvőképességűnek” minősített állampolgárnak az új betegjogi rendszer révén kijár.<sup>202</sup>

---

<sup>202</sup> Jogvédelem különösen azóta nincs, amióta a segélyezés mint a teljes körű gondnokság alá helyezés legitim formája bevonult az *írott jogba*. Márpedig ez történt az önkormányzati támogatások új formájának, az adósságkezelési szolgálat komplex gondoskodási rendszerének 2003-as rendeleti beiktatásával. Ismét találmányra idézve a változatos megfogalmazások gazdag tárházából, K. város érvényben lévő 2004-es szociális rendeletében a következőket olvashatjuk:

„– A szociálisan hátrányos helyzetben lévők adósságterhének enyhítése és lakhatási körülményeinek javítása céljából e rendeletben foglalt feltételekkel adósságkezelési szolgáltatás nyújtható, melynek keretében a jogosultak adósságcsökkentési támogatásban és adósságkezelési tanácsadásban részesülnek. ...

– Az adósságkezelési szolgáltatás kapcsán megállapított támogatási összeget a közüzemi szolgáltatónak vagy a hitelintézetnek kell közvetlenül utalni

– Az adósságkezelési tanácsadást végző intézmény: K. S. Sz. Családsegítő Szolgálat

– A tanácsadást végző intézmény feladatai:

- (a) az adós háztartásokkal való kapcsolat kialakítása
- (b) fizetőképességük és fizetőkészségük feltárása
- (c) a fizetőképesség javítása érdekében szükséges intézkedések meghatározása
- (d) az adós és a tanácsadó együttműködését segítő adósságkezelési megállapodás megkötése
- (e) az adós és a szolgáltató között kötendő szerződés előkészítése
- (f) folyamatos segítségnyújtás és figyelemmel kísérés az adósságkezelés teljes időtartamára

Bár a kliensek alkotmányos jogainak és emberi méltóságának kifejezett csorbulása a természetbeni segélyezés valamennyi formájának sajátja, van azért egy rejtett dimenzió, amelynek mentén a támogatások mégis élesen kettéválnak: ez pedig a *hasznosulásé*. Mert hasznosulásuk – azaz végső felhasználójuk – szerint jól megkülönböztethetően vannak egyéni-családi, és vannak intézményi javadalmazások. Az első esetben – így például az élelmiszer-, ruha- vagy tanszersegélyek kézhezvételekor – a támogatásnak nemcsak jogalánya, hanem alanya is a kérvényező. A másodikban ugyan még mindig ő a jogalany, de a megítélt támogatás tényleges felhasználója más – mégpedig jellemzően az *állami kézben lévő közüzem*. Jól ismert jelenség áll ez utóbbi forma hátterében: az állampolgárok és a szolgáltatásaikat egekbe szökő árakon nyújtó gáz-, víz-, távhő- és villamosenergia-szolgáltatók (no meg helyenként a lakástulajdonos önkormányzatok) évek óta folyó háborúja. A máról holnapra piaci szereplőkké lett szolgáltatók igénye jogos: termékeikért meg kívánják kapni az árat, mint bárki más. A máról holnapra eladósodott lakosság főfájása szintén jogos: az állam kivonulása a terepről felborította családi gazdálkodásukat, ugyanakkor sem a lakáspiac, sem életük megannyi egyéb kötöttsége nem teszi lehetővé, hogy alkalmazkodásuk kinyilvánításaként „megfelelőbb” lakásviszonyok közé költözzenek. Az eredmény a közüzemek mára milliárdos kinnlevősége az egyik oldalon, az immár törvény szentesítette elárverezés és kilakoltatás a másikon.

---

(g) a hivatal folyamatos tájékoztatása az adós együttműködéséről, illetve az önrész megfizetésének tényéről

– ... a tanácsadáson az adós az adósságkezelési tanácsadó által megjelölt időpontokban köteles megjelenni. Az adósságkezelési tanácsadáson kötelesek részt venni az adóssal közös háztartásban élő személyek.

– Amennyiben az adós a tanácsadó által megjelölt időpontban nem tud megjelenni, munkahelyi elfoglaltsága vagy egészségi állapota miatt, abban az esetben újabb időpontot kell kérnie a tanácsadótól és a megjelenés elmulasztásának okát igazolnia kell. Ugyanezen szabályok vonatkoznak a tanácsadásra kötelezettekre is.

– A távolmaradást munkáltatói igazolással vagy orvosi igazolással kell igazolnia az érintettnek.

– Az adósságkezelési tanácsadó írásban köteles dokumentálni az adóssal történő találkozások eseményeit, a távolmaradást, illetve az adósságkezeléssel összefüggő egyéb eseményeket.”

Magyarán, ha közműszámláival és lakbérhátralékával az adós végképp megszorul, akkor az önkormányzat a segítségére siet, hogy a kilakoltatástól legalább megvédje. E védelemért cserébe azonban az egész családnak le kell mondania a jövedelmeik feletti önrendelkezés jogáról, lankadatlan figyelmet kell tanúsítaniuk a „helyes életvitelről” szóló felvilágosítás tanfolyami anyaga iránt, mi több, orvosi papírral kell igazolniuk, ha – mint a kisiskolában – a jó szándékú oktatásról távol maradnának. – Mi más ez, mint az önrendelkezés és a személyes szabadság elidegeníthetetlen alkotmányos jogainak sárba tiprása?!

Az önkormányzati segélyezés megint a társadalmi béke előmozdítójaként lép a színre. Legalább a maga szerény eszközeivel segítse elő, hogy pénzből valamit viszontlásson a szolgáltató, ugyanakkor legalább a rendőrségi zaklatástól és a kiköltöztetéstől meneküljön meg a rászoruló. A megoldás kézenfekvő, és a korábban idézett rendeleti szövegben olvashatjuk is: a segélyt ugyan a segélyezett nevére írják, ő azonban egy fillért sem lát belőle – az átutalás ugyanis egyenest az ELMŰ, a Díjbeszedő vagy a Lakásgazdálkodási Iroda számlájára érkezik.

Az eljárás racionalitása és haszna első pillantásra kézenfekvőnek látszik. A kliens talán tényleg inkább enni adna a gyerekének, mint hogy a villanyszámláját kifizesse, és „képtelen” belátni, hogy ennek mi lesz a vége. Így másnak – a segélyosztónak – kell helyette gondolkodni és beosztással élni. És kézenfekvő érvek szólnak e megoldás mellett a másik oldalon is: a közüzem közhatalom, haragjának féken tartása tehát közérdek – a segélyosztó pedig ennek jegyében tevékenykedik. Csakhogy közelebbről szemügyre véve, e „kézenfekvő” logika azért mégsem kizárólag a béke magasztos érdekeit szolgálja, hanem ennél pörébb motivációkat is. A segélyezett feletti kontroll további fokozásának szemlátomást csillapíthatatlan bürokratikus igényén túl, mindenekelőtt: *anyagiakat*. Mert a szegények önkormányzati támogatása révén a közüzem garantáltan viszontlátja legalább egy részét annak a tetemesre duzzadt díjhátraléknak, amelyet évente veszteségként kénytelen elkönyvelni. Igaz, a sokszázezer forintos egyéni tartozások többnyire továbbra is kiegyenlíthetetlenek maradnak, és ezen aligha segíthet a szerény keretből gazdálkodó önkormányzat. Ezért is van, hogy az igazán „nagy” adósokat eleve távol tartja magától: a helyi szociális rendeletek rendre kizárják, hogy az 500 ezer forintos felső határt meghaladó adóssággal bárki akár egyetlen forint segélyért folyamodjék. A kis és közepes összegű hátralékok önkormányzati kiegyenlítése azonban – a „sok kicsi sokra megy” alapján – mégis

nyújt némi kárpótlást a nagy szolgáltatóknak és – elvitathatatlan érdemei révén – megbecsültséget a segélyirodának. (Vida – Vidákovics 2004)

Hogy értékében ténylegesen mekkora is a szegények nevében a szolgáltatóknak folyósított önkormányzati kárpótlás, arra legfeljebb becsléseket tehetünk. Mindenesetre, az intézményi felvétel terepén szolgáltató fővárosi kerületben az éves segélykeretnek hozzávetőleg egyharmada került közvetlenül vissza a közüzemi vállalatokhoz: az ELMŰ-höz, a Távhőszolgáltatóhoz, a Gázművekhez, a Lakásgazdálkodási Irodához. Ha az egyharmados arányt az ország városaira vetítjük, emellett tíz százalékkal számoljuk a megfelelő hozzájárulás mértékét a falusi segélykiutalások esetében, akkor 2001-ben (a szociális segélyezésről rendelkezésre álló legutóbbi teljes körű adatgyűjtés esztendejében) mintegy *100 milliárd forint*ra tehetjük azt az összeget, ami a makro-statisztikában ugyan az állam szociális segélyre fordított kiadásaként jelent meg, a valóságban azonban piaci vállalatok veszteségeinek állami forrásokból történő rejtett mérséklését – magyarul: *gazdasági szereplők bújtatott állami támogatását* – jelenti. Fontos aláhúznunk, hogy ezt az állami támogatást is – mint a közpénzek elosztásának az elmúlt években véghezvitt oly sok egyéb „racionalizálását” – a szegények fizetik meg. Ők viszont közvetlenül. Mert az eredmény nem más, mint eleve alacsony segélykiutalásaiknak a szó szoros értelmében húsba vágó megnyirbálása. A számok nyelvére lefordítva ez azt jelenti, hogy intézményi felvételünk színterén 2002-ben a havonkénti egy főre jutó 3059 forintból az adott kerület segélyben részesülő családjai a valóságban bő 40 százalékkal kevesebbet, mindössze *1800 forint*ot láttak. És ők még szerencsések voltak. Mert ebben a kerületben a segélyek legnagyobb súlyú összetevőjét, a kiegészítő családi pótlékot – abban az évben utoljára – pénzben folyósították. Ma már azonban mindez a múlté. Kerületünkben, mint másutt is, általánossá lett a meggyőződés, miszerint a szegényeknek pénzt fizetni – pazarlás. Gazdaságosabb is, hatékonyabb is, ha a szó szoros értelmében kosárba gyűjtve kapják meg, amire szükségük

lehet. A jövő tehát a másra át nem váltható és névre szólóan kiállított élelmiszerjegyeké, ruhautalványoké, tüzelő-kiutalásoké. Az elmúlt három-négy év helyi rendeleteit országszerte ebben a szellemben módosították, és ezzel nemzeti gyakorlattá emelték a kiskorúsítást.

A „másodosztályú állampolgárság” intézményes megkonstruálásának itt bemutatott lépcsőfokai aligha kívánnak összegzést. Nézzük bárholonnan és állítsuk a támogatások bármely formáját vagy az eljárásrend bármely elemét a középpontba, mindegyre ugyanoda lyukadunk ki: a rászorultság ideológiájának jegyében kialakított mai segélyezési rendszernek meglehetősen kevés köze van a rászorultság mérsékléséhez; viszont annál több a társadalmi többség érdekeihez és a bürokrácia öntörvényű hatékonyságelveinek érvényesítéséhez.

A „megcélzott” rászorulóknak szemszögéből nemigen adódnak előnyök: a segélyezés – csekély anyagi támogatás ellenében – szegénységük hosszú távú fenntartásának és emberi méltóságuk, elemi emberi jogaik folyamatos megtiprásának terepe. Mindennek ellenére, a támogatásokra múlhatatlanul szükségük van. Mert mint már többször szó volt róla, munka és univerzális állampolgári jogosultságok híján az önkormányzati segélyek jelentik számukra az elemi létezés egyetlen, többé-kevésbé azért mégiscsak biztosított (vagy legalább: kiharcolható) forrását. Aki és amint teheti, úgyis igyekszik másfelé fordulni.

Csak hogy tevőleges rokoni vagy egyéb külső segítségek hiányában a szegények többsége előtt a kimenekülés útja nemigen áll nyitva. Marad tehát az egyetlen lehetőség: a hosszú távú ráhagyatkozás a segélyirodák rendeletekkel körülbástyázott támogatására. Ez pedig belépő arra a tartós fogságra, amit a kérdéses rendeletekben a jog(fosztás) és a pénz(osztás) fentebb bemutatott, logikusan felépített „csereviszonya” jelent. A *logikus csereviszonynak* azonban kikerülhetetlen és irreverzibilis következménye van. Eredményeként előttünk magasodik az az ablakok és ajtók nélküli vastag, kemény fal, amelyen se átmenni, se átmászni nem lehet, s amely a rászorultak csökkentet jogú kisebbségét

immár végérvényesen elválasztja a jogok teljes spektrumát élvező szerencsések „kinti” többségétől.

Ilyenformán amit a segélyezés intézményének beható tanulmányozásával igyekeztem napvilágra hozni, az végül is nem más, mint a nagyközönség szeme elől eltüntetett másik Magyarország, egy olyan befelé forduló másik világ,<sup>203</sup> amelyet néven nevezve valóban csak *kifejlett gettóként* írhatunk le. A szegényeknek nyújtott támogatások függőnye mögött – mint láttuk – tényleges elkülönítő üzem működik. Létéért a felelősség azonban a válaszfalakat felállítók oldalán keresendő, és nem azok között, akik e magába zárt világot benépesítik – álljanak a hivatali pultok bármelyik oldalán. Márpedig a szegények, köztük is mindenekelőtt a *cigány szegények* drasztikus társadalmi elkülönítéséhez – különösen: kirekesztett munkapiaci státuszuk fenntartásához – igen erős társadalmi érdekek fűződnek. E többségi érdekek háborítatlan érvényesülése mellett nem sok változást remélhetünk: belülről a gettó falai talán még csinosíthatók, de akkor is csak a gettó falai maradnak.

A segélyezés legnagyobb paradoxona, hogy bár a kliensek világosan látják maguk körül ezt a gettót, értik és értelmezik annak természetét, szenvedik a segélyelosztás rendszerébe eleve beépített jogfosztást és megalázást, és tehetetlenül viselik életük napi zaklatását – az intézményre múlhatatlanul szükségük van. Így aztán a gettó fenntartásában mélyen érdekeltek ma már ők maguk is. Láttuk: segély nélküli jövedelmeik olyan alacsonyak, hogy elsőprő többségük számára a szó szoros értelmében csak az éhenhalásra lennének elegendőek. A segély tehát napi tűzoltás és tartós életmentés a számukra.

---

<sup>203</sup> Mint azt az alábbi interjúrészlet igazolja, a kifejezés szó szerinti fizikai jelentése szerint értendő: „...azt mondta egyszer az egyik ismerősöm, és nagyon találó volt, hogy 'szociális iroda?', 'a folyosó végén, a vécé mellett'. Na most a filozófia valami ilyen. ... Hogy a szociális irodát az önkormányzat kilöki a központi épületből. Ennek nem az a praktikus oka, hogy nem fér el a szociális iroda, hanem ami itt zajlik, ez olyan problémákkal jár, hogy minél messzebb legyen. Ennek van egy olyan előnyös oldala számomra..., hogy nekem azért praktikus, mert nem nagyon szólnak bele. Nincs az a fajta köztöködés vele... az viszont okoz az embernek álmatlan éjszakát, hogy nagyon magára van hagyva egy ilyen rendszerben.” (Egy fővárosi kerület szociális irodájának vezetője)

De a segélyt, mint tudjuk, hivatalosan mégsem ennek mondják, hanem a *rászorultságot* mérséklő támogatásnak. A „rászorultak” márpedig mindig és mindenütt túlfutó sokan vannak. Így aztán szinte „maguktól” *versenybe* kezdenek egymással, és persze tudatosan *versenyezteti* őket a segélyosztó hivatal is. Mert a versenynek (meg a versenyeztetésnek) haszna és „értelme” van. A verseny felől nézve ugyanis kevésbé látszik a gettó gettó jellege, és *érdem* lesz a bekerülés. Ezzel pedig kisebb lesz a nyomás a relatív értékben egyre csökkenő önkormányzati segélyezési forrásokon, nő a segélyosztók hatalmának legitimitása, emelkedik a szociális szakma társadalmi megbecsültsége. És a bekerülésre végül érdemesnek minősítettek is örülhetnek. Jogosultságuk elismerése már önmagában legalább átmeneti felmentést ad az „önhiba” morális vétsége alól, továbbá, megbecsültnek érezhetik magukat a kívül rekedtekkel szemben. Ráadásul vigaszuk is akad: sokan vannak, akiknek a helyzete még az övéknél is rosszabb.

A segélyezés tehát a szegények társadalmának „önjáró” tagozódását hozza létre, és elejét veszi, hogy a rendszer gettó jellegével szemben a bekerülők a kívül rekedtekkel szövetségre lépjenek, netán valamiféle *szegénylázadás* gondolatát fontolgassák. Egy ilyen szövetség létrejötte ellen a verseny „automatizmusai” persze önmagukban nem nyújtanak elégséges garanciát. De ha a spontán módon születő rejtett mechanizmusokat is számba vesszük, akkor érteni kezdjük a semlegesnek tűnő rendeletek mögött a segélyelosztás rendszerében megbúvó mindennapi rasszizmust és azt, hogyan is jön létre a többségnél szegényebb romáknak a szegénnytámogatásoktól való hallgatólagos, ám mégis hatékony távoltartása. Mert a rasszizmus működik, és szemlátomást hathatósan szelektál a szegények között. *Csak hogy nem a segélyosztó pénztáraknál, hanem az irodák előszobájában megy mindez végbe.*

Ahogy a 11. táblázat adatai mutatják, a rendszerbe bekerülők között a segélyirodák valóban a szükségletek szerint igyekeznek differenciálni. E tekintetben rasszizmussal



semmiképp nem vádolhatók. Sőt. A táblázat második oszlopában láthatjuk kutatásunk egyik legmeglepőbb (a 9. táblázatban részben már bemutatott) eredményét: a kiutalt forintösszegeket tekintve, a segélyezés *a roma szegényeknek egyértelműen hathatósabb segítséget nyújt, mint nem roma sorstársaiknak*. Azaz, egy pillanatra zárójelbe téve a „mi áron történik mindez” előbbieken vizsgált kérdéseit, és figyelmünket tisztán a támogatásoknak a mindennapi megélhetésben játszott szerepére összpontosítva, meg kell állapítanunk, hogy a segélyezés a roma családok szegénységét (azon belül is: a mélyszegénység lét alatti viszonyait) valamivel hatékonyabban mérsékli, mint amennyit enyhít a hasonló körülmények között élő nem roma háztartások helyzetén. Igazi ellentmondásról – a társadalom perifériájára szorult intézmények és klienseik esetében gyakorta tapasztalt paradoxonról<sup>204</sup> – van itt szó. Aki „kibírja”, hogy az elnyerendő támogatás és védelem érdekében feladja méltóságérzetét, jogérzékét és a személyes

---

<sup>204</sup> A paradoxon hasonló ahhoz, amivel egy korábbi kutatás során az egészségügyi intézményrendszer legalsó pozícióit elfoglaló ideggondozók esetében találkoztunk: a többszörös szelekció révén az intézménybe kerülő betegek igazi humán orvoslásban és körütekintő családvédelemben részesültek, továbbá, hathatós segítséget kaptak az akkoriban – a nyolcvanas évek közepén – elérhető szociális támogatások megszerzésében is. Elemzéseinkben arra a következtetésre kellett jutnunk, hogy sajátos csereviszony áll(t) fenn az egészségügyi hierarchiában betöltött marginális pozíció és az ideggondozók feltűnő – a klasszikus gyógyító intézményi szerepkörön messze túlnyúló – funkciógazdagsága között. (Szalai J. – Vajda Á. 1988)

**11. táblázat    A rejtett etnikai szelekció néhány mutatószáma (2004)**

A család típusa	A család segélyezés előtti havi jövedelme (Ft)	A kapott összes segély havi átlagos összege (Ft)	Egy főre jutó havi összes jövedelem (Ft)	Az elutasított kérvényezők* aránya (%)	Ha volt a családnak elutasított segélykérelme, azt			A segélykérelem benyújtásáról eleve lebeszélte családok a csoport %-ában
					formai okok	a személyre/családra vonatkozó indokok	a hivatal helyzetére vonatkozó indokok	
					miatt utasították el (%)*			
Mélyszegénységben élő cigány család	53 298	20 021	14 285	43	34	9	49	27
Mélyszegénységben élő nem cigány család	50 514	19 131	15 933	29	66	5	21	14
Szűkösen élő cigány család	74 635	8 863	35 710	31	57	14	22	20
Szűkösen élő nem cigány család	97 009	8 394	38 212	36	78	–	16	19

Forrás: MTA SZKI 2004. évi felvétel

\* Az adat a kéredezést megelőző 12 hónap során benyújtott kérvényekre vonatkozik.

autonómia iránti természetes igényét, annak az alkalmazkodásért cserébe megadatik a bebocsáttatás a kapun belülré.

Ha pedig a kapun belülré kerül, akkor egyszeriben „a mi emberünk” lesz, aki felé szakértelme és tette kész jóakarata teljes összpontosításával fordul a hivatal. Ebben a sajátosan kifordított viszonylatban azután helyreállnak a társadalmi igazságosság szempontjai. Mint látjuk, a „bebocsátott” rászorultak közül az kap többet, aki szegényebb – igaz, ezt több „munkával” (értsd a fentebb kifejtettek visszaidézésével: a hivatallal való szorosabb együttműködésben) kell folyamatosan kiérdemelnie. Mindennek eredményeként a segélyezés révén nagyfokú nivellálódás megy végbe. Közelebb kerülnek egymáshoz a szegények egyes csoportjainak életviszonyai, és így „joggal” érvényesít rájuk többé-kevésbé azonos szabályokat a hatóság. Hiszen „kinti” életük évek (ha nem évtizedek) óta tartó szélre sodródásának a segélyiroda nem kezdőállomása, hanem ma egyedül kínálkozó parkolópályája. És erre a parkolópályára lépve már alig észrevehető, hogy az elosztás „igazságossága” valójában a fogságot egyenlősíti: minthogy kitörni innen aligha lehet, az élet elviselhetőbb (és a feszültségek kezelhetőbbek), ha legalább a segélyezetttek között nem tétetik túlzottan nagy különbség, pontosabban, ha a különbségtétel az „igazságos elosztás” minden érintett által legitimnek elismert jövedelmi kritériumai szerint történik. A „bebocsátottak” társadalmát tekintve (és hogy ezt miért kell hangsúlyoznom, arra hamarosan rátérek), a jövedelmi kritériumok márpedig a roma családoknak „kedveznek”: mind a mélyszegénységben, mind a szűkösen élők között ők ugyanis a szegényebbek.

Igaz, mindez lényegesen nem változik a segélyezéssel sem. Ahogyan részletes adatfeldolgozásunkból kiderül, 2004 egy-egy hónapjában az elnyert támogatások fejenkénti összege átlagosan mindössze 3600 forint volt. Ez az összeg persze olyan alacsony, hogy a segélyosztás egyenlősítő hatása valójában „magától” létrejön. Ha az igényjogosultság ténye egyszer már elismerést nyert, akkor a mai árviszonyok közepette ennél kevesebbet a

járadékos papírmunka költsége miatt sem érdemes adni. Sokkal többet viszont már csak a szociális irodák tartósan szűkre szabott forrásai sem engednek: a helyi rendeletek szabályaival legitimált és az önkormányzati költségvetés megszavazásakor szentesített jóléti kassza a sok „jogos” rászoruló mellett a differenciálásnak legfeljebb néhány száz forintos fejenkénti játékteret enged.

A szűkre szabott mozgástér azonban még mindig hagy a segélyosztóknak némi döntési szabadságot, és ezért az alacsony összegek ellenére figyelemre méltónak kell tartanunk, hogy elosztáspolitikájukban végül is valóban kiegyenlítésre törekednek: a szegényebbek többet, a valamivel kevésbé szegények kevesebbet kapnak. Igaz, ez a megállapítás *kizárólag* a háztartási jövedelmek szintjén állja meg a helyét. Mint azt a *11. táblázat* második és harmadik oszlopának összevetése mutatja, bár a legszegényebb roma igénylők havonta közel tizenkétezer forinttal többel távozhattak a szociális iroda pénztárától, mint a létminimum környékén élő nem roma társaik, ám mire a segélyforintokat otthon egyéb jövedelmeikkel összerakták és kiporciózták, *fejenként* számítva huszonhatezer forinttal *kevesebbet* tudhattak magukénak amazoknál. Magyarán, az egy főre jutó jövedelmek szintjén a *formai* egyenlőség elve szerint kivitelezett segélyelosztás előbb vázolt kiegyenlítő hatása gyakorlatilag elenyészik. Mindezzel együtt, a befogadott kliensek közötti differenciálásban a segélyiroda legfeljebb érzéketlennek mutatkozik, de nyílt rasszizmussal – mint említettem – nem vádolható.

Más a helyzet azokkal a kevésbé forintosítható technikákkal, amelyek révén a „nem eléggé rászorult” vagy más okból „nem kívánatos” ügyfelek azért mégiscsak az ajtón kívül tarthatók.

Ahogy a *11. táblázat* adatai jelzik, és ahogy azt korábban is láttuk: a kérvények *befogadását* ugyanis a hivatal *nem* a szegénység mértékéhez igazítja. Elutasításból is, gyengéd eltanácsolásból is szemlátomást a szegények között a legszegényebbeknek jut ki a

legtöbb – a nyugdíjminimumnak még a közelében sem járó romáknak.<sup>205</sup> Mert nagyobb rászorultságuk ellenére, egyetlen esztendőn belül a roma kérvényezőknek 43, a nem romáknak „csak” 29 százaléka tapasztalta meg, hogy beadványai közül legalább egyet nemleges határozattal zárt le az önkormányzat. Továbbá, bár a közönyt a hivatal egyformán méri (az elutasítások negyede minden indok megjelölése nélkül vagy értelmezhetetlen, „üres” hivatali formulákkal történt), az érvelésben mégiscsak markáns a különbség, ha a kliens cigány vagy ha „magyar”. A nem roma kérvényezők esetében a negatív határozatok fő indoka formai: családjuk egy főre jutó jövedelme felette van a jogszabályi értéknek. Ez megfogható érvelés. Racionális vita folytatható róla: a negatív döntés korrigálható, ha a számolásban tévedés mutatkozott, vagy tudomásul vehető – mert a rendelet az rendelet. A romákkal szembeni elutasítások között azonban nem a jogosultsági kritériumok vannak az élen. Láthatjuk, a legrászorultabbakat eltanácsoló határozatokban a vezérmotívum „a” hivatal korlátaira való hivatkozás: elfogyott a segélykeret, „lefaragták” az önkormányzat költségvetését – ilyesmi. Márpedig ezekkel az indokokkal nincs mit kezdeni. Nincs hova fordulni fellebbezésért, nincs minek „utánaszámolni”, nincs mit lépni. Sőt, az indoklások ez utóbbi típusának a szegények mindkét csoportján belüli roma többlete további üzenetet is hordoz: a lebeszélést az újabb kísérletezésről. Hiszen ha a hivatalnak márciusban „nem volt pénze”, akkor hogyan lenne szeptemberben?! Ha hozzávesszük ehhez a táblázat utolsó oszlopának tartalmát (azok arányait, akiket – mint a részletesebb adatelemzés mutatja – maguk az önkormányzati dolgozók már eleve jóindulatúan visszatartanak minden további „reménytelen kísérletezéstől”), akkor előttünk állnak a „bebocsáttatást” az *etnikai hovatartozás* alapján megszűrő ama rejtett szelekciós mechanizmusok, amelyek eredményeként a legszegényebbek között *markánsan több a nem roma kérvényezők esélye a*

---

<sup>205</sup> A 2004-es felvétel adatai szerint a mélyszegénységben élő romák segélyezés előtti havi egy főre jutó jövedelme 10 400 Ft volt, amit a segélyek is csak 14 300 forintra emeltek. A helyzet csak egy árnyalattal volt jobb – egy árnyalattal viszont valóban jobb volt – a csoport nem roma családjaiban. A nekik folyósított segély valamivel magasabb átlagos összege révén a kiinduló 11 600 forint a támogatások után már „csak” 7000 – és nem 9000 – forinttal maradt el a nyugdíjminimumtól.

*támogatásra, mint roma sorstársaiké:* ha segélyért folyamodnak, az előbbieik közül minden tíz családból hét, míg az utóbbiak csoportjában csak öt számíthat kedvező elbírálásra. A rasszizmus tehát nem hiányzik a segélyezés rendszeréből. Mégis, mint láttuk, a gettót nem az előítéletek konstruálják. Az alapkőletétel jó pár éve történt – talán a kirekesztést intézményesítő legfontosabb törvényekkel. (Zsigó 2005) A kilencvenes évek elejének átalakítási lázában fogant rendszerváltó lakástörvény, szociális törvény, a munkanélküli ellátásokat szabályozó foglalkoztatáspolitikai törvény és – mindenekelőtt – a foganatosításukat megalapozó önkormányzati törvény jelölte ki azt az alaprajzot, amelyeken később a ház már szinte magától épült. Láttuk, a tervezők eredetileg persze nem gettót akartak. Mindössze az állam visszaszorításáról, nagyobb választási szabadságról, több racionalitásról, fokozottabb hatékonyságról és az igazán rászorulóknak célirányosabb ellátásáról volt szó.

Ami kikerekedett belőle, azt azonban mégsem hívhatjuk máshogy.

Mindez pedig nem a segélyosztók jószándékának hiányában alakul így. Az önkormányzatok szociális irodáin többnyire feladatukat komolyan vevő és klienseik iránt legalábbis megértéssel lévő emberek dolgoznak. Az, hogy hivataluk követelményeit előbbre valóznak tartják ügyfeleik önmagában a segélyezés révén amúgy sem igen orvosolható bajainál – természetes. Láthattuk, a jogfosztásnak és az emberi méltóság megcsönkítésének ők legfeljebb csak végrehajtói, de semmiképpen sem generálói. Dolguk a társadalmi béke fenntartása, és ennek tudatában is vannak. Azt azonban, hogy a mai Magyarországon a béke előfeltétele a szegények kordában tartása, a szociális adminisztráció közkatonaíának a maguk posztjáról aligha áll módjukban megkérdőjelezni, megváltoztatni meg még kevésbé. Ők ugyanis nem mások, mint foglyai egy helyzetnek, és még akkor is azok, ha e fogság ellensúlyaként a rendszer nem kevés hatalmat adott a kezükbe. Hatalmuk tartalmáért és annak gyakorlásáért azonban az *egész* többségi társadalom felel. Az a többség, amely – ha szóba

kerül – mindmáig megnyugodva gondol a „jóléti reformra”, és az elmúlt másfél évtized fegyvertényeként tartja számon a rászorultságelvű elosztáspolitikai kiépítését. A segélyezők és a segélyezettek végletes „egymásba záródása” pedig jótékonyan segíti, hogy fel se merüljön: a szociális irodák külvilágtól elzárt falai mögött nem érvényesek az alkotmányban rögzített jogelvek, és hiányoznak a jogérvényesítés elemi intézményei, miközben a szegénység célzott enyhítése helyett – mint láttuk – háborítatlanul folyik annak öntudatlan tartósítása. A szabadságjogok itt már nem számítanak.

Útban Európa felé, így fest ma az állampolgári jogegyenlőség demokratikus talapzatán épülő szociális jogrend..

## ZÁRÓGONDOLATOK

1958. augusztus 2-án a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága életfogytiglani börtönbüntetésre ítélte Bibó Istvánt, a Nagy Imre-kormány volt államminiszterét. Az ítélet indoklásában többek között ez olvasható:

„A Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bíróságának Népbíróági Tanácsa a T. Nb./42/1958/10. számú ítéletében a következő tényállást állapította meg:

Dr. Bibó István elsőrendű vádlott ... november 6-án 'Expozé és Tervezet' címmel 'ellenforradalmi iratot' készített, amely a Magyar Népköztársaság 1949. évi alkotmányát figyelmen kívül hagyva, az 1946: I. tv. szerinti *köztársasági államformát* vette alapul.” (Kenedi 1996, 211-212. old.)

Mint azt a per anyagát közreadó kitűnő kötetből megtudhatjuk, az államvédelmi hatóság alapos vizsgálatot folytatott, hogy kellően tájékozódjon a Bibó „főbűnének” számító írás, a nagyhatalmaknak és az ENSZ-nek eljuttatni szánt *Expozé* minden apró részlete felől. Nemcsak a dokumentum keletkezésének körülményeit kívánta megismerni, hanem az „ellenforradalmár” politikai beállítódásának, világnézetének és történelemismeretének is a gyökeréig szándékozott hatolni. E törekvés jegyében, az 1958. január 27-i kihallgatás alkalmával a fogoly és vallatója között a következő figyelemreméltó elvi vita zajlott le:

„*Kérdés:* Az 1956. október-novemberi ellenforradalom fehérterrorja *tény*, mely kimondottan fasiszta jellegű volt. Mi erről az Ön véleménye, mindezekről megfeledezett?

*Felelet:* Tisztában voltam azzal, hogy Magyarországon a felszabadulás előtt valóságos parlamenti demokrácia nem volt, ellenben úgy láttam, hogy a felszabadulás után megindult koalíciós népi demokrácia magyar feltételek mellett egészséges fejlődési forma, és hibának láttam a proletárdiktatúrára való áttérést. ...

*Kérdés:* Mondja el, mit ért a 'szabadságjogok teljességén alapuló parlamentáris demokrácia' alatt.

*Felelet:* A szabadságjogok teljessége alatt a szabadságjogok legmodernebb fogalmazását értettem, amely egyes szabadságjogokkal kapcsolatban konkrét garanciákat is biztosít.



Gondoltam ... az egyéni szabadságnak a közigazgatási és büntetőjogi államhatalommal szemben való pontosan körülírt és független bíróság által felügyelt jogvédelmére. [Gondoltam] a tulajdon szabadságát a kizsákmányolás tilalma által megszabott körülmények között. Gondoltam ezen felül a munkához, üdüléshez, művelődéshez való jogokra ...

*Kérdés:* Az elképzelése szerinti köztársasági államnak milyen funkciói lettek volna?

*Felelet:* Az állam közrendi, politikai és államhatalmi funkciói... Továbbá köznevelési funkciók... szociális funkciók, társadalombiztosítás, egészségügy, üdülés stb. területén. Ezeket a kérdéseket az expozé írásakor nem gondoltam végig.” (Kenedi 1996, 88, 99-100. old.)

Persze bármilyen felkészült volt is a kihallgatást végző tiszt – mert hogy az volt, az a per dokumentumaiból kiviláglik –, a párbeszédet mégsem zárhatta így: „Ön tehát valamiféle *jóléti államra* gondolt?!” Mi több, az európai társadalom- és jogtörténet híresen művelt tudósa, Bibó sem korlátozhatta a ’szabadságjogokról való elgondolását’ arra az egyetlen rövid mondatra, ami mai nyelven valahogy így szólhatna: „Magyarország megérett arra, hogy *modern jóléti államot* hozzon létre.”<sup>206</sup>; – ugyanis a kategória, amire szükségük lett volna, ekkor még nem került forgalomba.<sup>207</sup> De ha Bibó nem is ismerhette a találó megnevezést, a felől a fenti idézet nemigen hagy kétséget, hogy víziója valójában egybeesik azzal, amit – Esping-Andersen tipológiája nyomán – ma közkeletűen *szociáldemokrata* jóléti államnak nevezünk.

Nem tisztem, hogy ötven év távlatából megítéljem, vajon helyesen mérte-e fel Bibó az egykorú magyar társadalom készenlétét a modern „jóléti fordulatra”, amikor így érvelt:

---

<sup>206</sup> Amikor a kihallgató tiszt felszólította a foglyot, hogy elgondolása lényegét tömören fogalmazza meg, Bibó válasza így szólt: „Szocialista típusú parlamenti demokráciát gondoltam, amely a népköztársaságtól lényegesen csak abban különbözik, hogy nem proletárdiktatúrán alapszik.” (Kenedi 1996, 99. old.)

<sup>207</sup> A kifejezés angolszász területről terjedt el, első előfordulását illetően azonban megoszlanak a vélemények. Egyes források szerint a „welfare state” Bismarck egy beszédének korabeli angol fordításával került át a szigetország mindennapi szóhasználatába, mások arra mutatnak rá, hogy ha ez így volt is, a kifejezés utóbb évtizedekre teljesen feledésbe merült. A mai angol szakirodalom a fogalom modern értelmezésének megalkotójaként William Temple érseket tartja számon, aki a második világháború idején a „welfare state” szóösszetételt kifejezetten polemikus érveléssel alkalmazta, hogy Anglia társadalmi berendezkedését hangsúlyosan megkülönböztesse a náci Németország „warfare state”-jétől. – Az mindenesetre tény, hogy a „welfare state”-megnevezés a hatvanas-hetvenes évek fordulóján vált a köznapi szókincs részévé. (Encyclopaedia Britannica, Inc. 1972; Gaugh 1989)

„Meg kell gondolni, hogy az ortodox kapitalista, antikommunista és ókonzervatív restauráció elhárítása nemcsak a Szovjetunió és a kommunisták gondja, hanem a magyar forradalmat végrehajtó és vérével győzelemre vivő, többségében nem kommunista, de *túlnyomó többségében magát szocialistának valló* ifjúságé, munkásságé és katonaságé is.”<sup>208</sup> (Kenedi 1996, 60. old.)

Biztosan voltak illúziói is:

„A többi népi demokráciák szabadságszerető kommunistái számára ... egy olyan megoldás, amely a szocialista vívmányokat a szabadságintézmények garanciáival kapcsolja össze, *követésre bízható* példát jelentene”. (Kenedi 1996, 60. old.)

Az azonban egyértelmű, hogy olyan világot képzelt el, amelynek fundamentuma az európai társadalomfejlődés történeti csúcsteljesítménye, az állampolgárokat egyenlő mértékben megillető civil, politikai és szociális jogok marshall-i „szentháromsága”, továbbá, hogy a forradalom társadalmának *civil szövetét* kellően erősnek ítélte e „szentháromság” megvalósítására.

Mindezt átgondolva, biztosak lehetünk: nem valamiféle különös *feledékenység* magyarázza, hogy Bibó – mint fentebb vallja – részleteiben ’nem gondolta végig’ a kérdéses *alapjogok* intézményes feltételeit. Talán két fontos is oka lehetett az „elnagyolásra”. Az egyik a *történelmi helyzet* volt – pontosabban, ami ebből Bibó számára következett. Mert jól tudta: szabadság nélkül a legjobb esetben is csak úgy élhetünk, „mint jóllakatott, jól öltöztetett és kellemesen elszórakoztatott vazallusok”. (Sen 2003, 439. old.) Meg volt győződve arról, hogy a megszállt országban akkor is csak efféle nyomorúságos „jóléti jövőnek” nézhetünk

---

<sup>208</sup> A korszakról az utóbbi években napvilágot látott társadalomtörténeti munkák azt igazolják, hogy Bibó egykorú helyzetértékelése *pontos* volt: ’56 magyar társadalmának meghatározó része *összekapcsolatónak* gondolta a szabadságot és az univerzális civil, politikai, valamint szociális jogokat – sőt, e jogok *együttes* garanciáinak megteremtéséért vonult az utcára. (Szabó M. 1989a; Réz 1991; Gábor – Szalai; Valluch 2001; Rainer M. 2003)

elébe, ha Kádár János napi 24 órában mást sem tesz, mint a szovjet tankok tetejéről körbepillantva, kenyeret és lakást osztogat.<sup>209</sup>

A másik ok kevésbé a történelmi helyzettel, mint inkább Bibó mély *meggyőződésével* függhetett össze. Azzal, amit az 1945 utáni társadalomfejlődés elszalasztott, de *el nem veszejtett* lehetőségeiről gondolt, és amit számára '56 tapasztalatai egyszer s mindenkorra megfellebbezhetetlenné tettek: a magyar társadalomban kimunkálódtak a feltételek arra, hogy az emberi méltóságot, a lét biztonságát, a felemelkedés lehetőségét *mindenki* számára garantáló modern társadalmi berendezkedést élő hétköznapi tartalommal és mindennapi gyakorlatokkal telítve, végigvigye a „kis szabadságok” egyetemes szabadsággá szélesítését. – Az „egyetlen” hiányzó feltétel a *politikai* szabadság. Amíg ez nincs, másról nem *érdemes* beszélni; ha meglesz – és ebben Bibó haláláig hitt –, akkor pedig másról nem *kell* beszélni. Hiszen minden más szabadság ott áll a háttérben, „ugrásra készen”.

A rendszerváltást megelőző lázas intellektuális és politikai készülődés éveiben az 1956-os *Expozé* egyszer csak életre kelt: szinte nem volt mértékadó politikai erő, amelyik ne annak fő üzeneteit tűzte volna zászlajára. 1988-89 táján Bibó neve nemcsak egy szakkollégium címét vagy a lépten-nyomon használt szófordulat –, „a demokrata nem fél” – szülőatyját jelentette, hanem mindenekelőtt azt a *közös meggyőződést*, hogy a magyar társadalom politikai értelemben vett felszabadulása minden akadályt elhárít a föld alá szorított civil társadalom szövetében kiérlelt modern állampolgári jogok intézményesülése és univerzális garanciáinak megteremtése elől. Más szóval, Bibóval együtt mindannyian azt gondoltuk: ha egyszer végre eljön a magyar társadalom nagy esélye, a *politikai szabadság*, onnan a dolgok maguktól a „formájukra jönnek”. Csak megcsinálhassuk végre azt az „Európát”, amit réges-régen a fejünkben és ereinkben hordozunk...

---

<sup>209</sup> 15 évet megélvén a Kádár-rendszer negyedszázados „konszolidációjából”, Bibó bőséges tapasztalatokra tehetett szert egykori igazáról. A halála előtt készült hosszú életút-interjúban részletesen ki is fejté '56 óta egyetlen kötőszó erejéig meg nem ingott álláspontját. (Bibó 1995)

1989-ben eljött a pillanat – nekiálltunk. Munkámban megpróbáltam leírni: hogyan látom, ahol ma tartunk.

Az utolsó fejezeteken dolgoztam, amikor közös alkotásunk, a régió legbékésebb rendszerváltása –1990 óta először – a szó szoros értelmében megrázkódtató eseményt hozott a felszínre: örült utcai vandalizmust provokálva, kitört a posztszocialista „túlelosztó” állam nyílt válsága. A hasadás, aminek gyökerét a szociális mezbe bújt piacosodási érdekek és az intézményes diszkriminációval körülbástyázott szociális jogfosztás harcában véltem megtalálni, képi formában is megjelent Budapest utcáin. Szélsőjobboldali tüntetők árpádsávós zászlókkal vonultak az Unió lobogójával (is) díszített Parlament elé, hogy ne csak a kormány, hanem az egész 1990 utáni berendezkedés elsöprését követeljék; a nagy kondérokból, amikben – a szorgos Pest környéki gazdák szoros civil együttműködésének köszönhetően – minden nap friss gulyás rotyogott, jutott a népkonyhákon megszokott rend szerint ebédre sorakozó hajléktalanoknak is; a napi MTI-hírek pedig *vívmányként* említették, ha a megelőző éjszaka a „futballhuligánok” és a rendőrök összecsapása nélkül telt el.

A válság mélyebb rétegeinek feltárásához persze kell még idő és kell jó adag analitikus távolság. De annyi talán már most is megkockáztatható: a kirobbant feszültségek (még) ki nem robbant továbbiak szeizmografikus jelzéseinek tűnnek csupán. A krízist nem az ország nehéz gazdasági helyzete, és biztosan nem a költségvetés üres zsebe táplálja; akkor sem, hogyha a felszínen – mint oly sokszor eddig – a harc merőben redisztribúciós küzdelemnek látszik.

A redisztribúció „terelgetésében” persze van mit számon kérni egyik vagy másik kormányon – és lehet is. De egész munkámmal azt igyekeztem igazolni: legyen bárki is hatalmon, túlságosan sokat nem tehet. Történni talán akkor történhet majd valami *igazi*, ha sokaknak, sokunknak lesz elege abból, amit *közös munkával* létrehoztunk: a mások megalázásán és kitaszításán épülő féloldalas piacgazdaságból, továbbá a piaci

megkapaszkodásunk jegyében mások jogfosztásával „körülrít” szociális jogainkból. Talán ma még van hová visszatérnünk, hogy a közös alapokat megtaláljuk – Bibó István nem tévedhetett akkorát a börtönben, hogy ne lenne.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ajtorjai Szilvia – Havasi Éva (2004): Különböző számok, hasonló tartalmak az eltérő adatgyűjtésekben? In: *A szegénység és a társadalmi kirekesztődés folyamata*. (szerk.: Monostori Judit), Központi Statisztikai Hivatal
- Ambrusné, Kéri Katalin (2002): Gyermekekünk az ötvenes évek első felében. *Iskolakultúra*, 3. szám, 47-59. old.
- Andorka Rudolf – Falussy Béla – Farkas E. János – Harcsa István – Vajda Ágnes (1990): Magyarország az adatok tükrében: Foglalkoztatás; Fogyasztás; Lakáshelyzet; Időfelhasználás és életmód; Lakáshelyzet; Fogyasztás. In: Andorka Rudolf – Kolosi Tamás – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport 1990*. TÁRKI, 87-97, 118-165. és 192-208. old.
- Angelusz Róbert – Nagy Lajos Géza – Tardos Róbert (1987): Aktualitások és választóvonalak a szociálpolitikai gondolkodásban. In: Ferge Zsuzsa – Várnai Györgyi (szerk.): *Szociálpolitika ma és holnap*. Kossuth Könyvkiadó, 270-295. old.
- Antal László (1979): *Fejlődés – kitérővel*. Pénzügykutató Intézet
- Antal László (1985): *Gazdaságirányítási és pénzügyi rendszerünk a reform útján*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Antal László – Lengyel László és munkatársaik (1987): Fordulat és reform. *Medvetánc*, 2. szám, Melléklet, 5-131. old.
- Antal László (2004): *Fenntartható-e a fenntartható növekedés?* Közgazdasági Szemle Alapítvány, 55-67. old.
- Armony, Ariel C. (1997): *Argentina, the United States, and the Anti-Communist Crusade in Central America 1977–1984*. Ohio University Press
- Armony, Ariel C. (2004): *The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization*. Stanford University Press
- Aspalter, Christian (ed.) (2002): *Discovering the Welfare State in East Asia*. Praeger Publishers
- Augusztinovits Mária (2002): A nyugdíjrendszerekről. *Magyar Tudomány*, 4. szám, 447-460. old.
- Báger Gusztáv – Kovács Árpád (2004): A magyarországi privatizáció néhány tanulsága. In: Báger Gusztáv – Kovács Árpád (szerk.): *A privatizáció Magyarországon I.*, ÁSz – FEMI

- Bakonyi Eszter – Hann Endre – Karácsony Gergely (2006) : A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében. In: Sándor Péter – Vass László – Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2006*, DKMKA, DVD - Melléklet
- Bass László – Ferge Zsuzsa – Márton Izabella (2003): *Gyorsjelentés a szegényedéstről 2000–2003*. Szociális Szakmai Szövetség
- Bauman, Zygmunt (1999): *In Search of Politics*. Polity Press
- Bauman, Zygmunt (2005): *Freedom From, In and Through the State – or T.H. Marshall's Trinity of Rights Revisited*. Kivonat a University of Southampton „Marshall Emlékelőadások” sorozatának keretében 2005. május 4-én megtartott előadásból. University of Southampton
- Bernáth Gábor – Farkas Lilla – Kádár András – Pardavi Márta (2001): *Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése. Kisebbségek védelme*. Magyar Helsinki Bizottság
- Bibó István (1986a): A magyar társadalomfejlődés és az 1945. évi változás értelme. In: *Válogatott tanulmányok 1945-1949*. Magvető Kiadó, 485-505. old.
- Bibó István (1986b): A kelet-európai kisállamok nyomorúsága. In: *Válogatott tanulmányok 1945 -1949*. Magvető Kiadó, 185-266. old.
- Bibó István (1986c): A magyar demokrácia válsága. In: *Válogatott tanulmányok 1945-1949*. Magvető Kiadó, 13-81. old.
- Bibó István (1986d): Eltorzult magyar alkat, zsákutcás magyar történelem. In: *Válogatott tanulmányok 1945-1949*. Magvető Kiadó, 569-621. old.
- Bibó István (1986e): Értelmiség és szakszerűség. In: *Válogatott tanulmányok 1945-1949*. Magvető Kiadó, 505-522. old.
- Bibó István (1995): *Életút dokumentumokban*. (Huszár Tibor közreműködésével). 1956-os Intézet Közalapítvány
- Boda Dorottya (1999): Foglalkoztatási klauzulák a privatizációs szerződésekben. In: Laky Teréz – Neumann László – Boda Dorottya: *A privatizáció foglalkoztatási hatásai*. ÁPV Rt, 104-122. old.
- Bokros, Lajos – Jean-Jacques Dethier (eds.) (1998): *Public Finance Reform during the Transition. The Experience of Hungary. Vol. 1*, The World Bank
- Bottomore, Tom (1992): Citizenship and Class: Forty Years On. In: T.H. Marshall and Tom Bottomore: *Citizenship and Social Class*. Pluto Press, pp. 55-93.
- Böhm Antal (é.n.): *A kistérségi foglalkoztatók krízishelyzetének kialakulása, kezelése, megelőzése, sikeres és sikertelen vállalkozások és önkormányzatok*. OFA
- Braudel, Fernand (1993): *The History of Civilizations*. Penguin Books

- Bunce, Valerie (1999): The Political Economy of Postsocialism. *Slavic Review*, Vol. 58, No. 4, pp. 756-793
- Burka Viktória – Vida Judith – Wizner Balázs (2005): Szalakóta – a roma érdekképviselő sorsa egy északkelet-magyarországi faluban. In: Neményi Mária – Szalai Júlia (szerk.): *Kisebbségek kisebbsége. A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai*. Új Mandátum Könyvkiadó, 490-510. old.
- Castel, Robert (1995): *A szociális kérdés alakváltozásai*. MWA – WZSA – Kávé Kiadó
- Council of Europe (1988): *European Charter of Local Self-Government*. Council of Europe, 1988.
- Czakó Ágnes – Vajda Ágnes (1993): *Kis- és középvállalkozók*. Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány
- Czakó Ágnes – Kuczi Tibor – Lengyel György – Vajda Ágnes (1994): *Vállalkozások és vállalkozók 1993*. Központi Statisztikai Hivatal
- Czakó Ágnes (1997): Kisvállalkozások a kilencvenes évek elején. *Szociológiai Szemle*, 3. szám, 92-109. old.
- Csaba Iván – Tóth István György (1999): Bevezetés. In: Csaba Iván – Tóth István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Osiris Kiadó, 1-41. old.
- Csanádi Mária (1984): *Függőség, konszenzus és szelekció*. Pénzügykutató Intézet
- Csorba József – Farkas Lilla – Loss Sándor – Lőrincz Veronika (2002): A törvény előtti egyenlőség elve a büntetőeljárásban. *Fundamentum*, 1. szám, 125-136. old.
- Déry Tibor: *A befejezetlen mondat*. Ciceró Könyvstúdió, 2006
- Duránszki Gábor – Lengyel Emőke (2000): A külföldi beruházások megítélése a magyar lakosság körében, 1992-1999. Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2000*. DKMKA, 810-825. old.
- Elias, Norbert (1987): *A civilizáció folyamata*. Gondolat Könyvkiadó
- Encyclopaedia Britannica, Inc. (1972): Social Welfare. In: *Encyclopaedia Britannica*. Vol. 20, pp. 769-783, William Benton Publisher
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press
- Esping-Andersen, Gøsta (1991): Mi a jóléti állam? In: Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*. T-Twins – ELTE SZISZT, 116-134. old.
- Esterházy Péter (2003): *A szavak csodálatos életéből*. Magvető Kiadó
- European Union (2004): *The European Union Constitution 2004*. Hozzáférhető: [www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty\\_Const.htm](http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Const.htm)



- Farkas János – Vajda Ágnes (1989): *Időgazdálkodás és munkatevékenységek: az 1986/87. évi időmérleg felvétel alapján*. KSH – MTA SZKI
- Farkas Lilla – Kézdi Gábor – Loss Sándor – Zádori Zsolt (2004): A rendőrség etnikai profilalkotásának mai gyakorlata. *Belügyi Szemle*, 52. évf., 2-3. szám, 31-46. old.
- Fazekas Károly (2001): *Az aktív korú állástalanok rendszeres szociális segélyezésével és közcélú foglalkoztatásával kapcsolatos önkormányzati tapasztalatok*. MTA KTK
- Fazekas Károly (2003a): *Tartós munkanélküliek rendszeres szociális segélyezése és önkormányzati közfoglalkoztatása Magyarországon 2000-2001-ben*. ATA
- Fazekas, Károly (2003b) : *Effects of foreign direct investment on the performance of local labour markets. The case of Hungary*. MTA KTI
- Fehér Ferenc – Heller Ágnes – Márkus György (1995): *Diktatúra a szükségletek felett*. Cserépfalvi Könyvkiadó
- Ferge Zsuzsa (1982): *Társadalmi újratermelés és társadalompolitika*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Ferge Zsuzsa (1986): *Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből*. Magvető Kiadó
- Ferge Zsuzsa (1989): *Van-e negyedik út? A társadalompolitika esélyei*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Ferge Zsuzsa (1991a): Teljes foglalkoztatás – foglalkoztatáspolitikai – munkanélküliség. In: Ferger Zsuzsa: *Szociálpolitika és társadalom*. ELTE Szociológiai Intézet – T-Twins Kiadó, 152-167. old.
- Ferge Zsuzsa (1991b) A foglalkoztatási törvény – amit megold és amit nyitva hagy. *Esély*, 4. szám, 120-127. old.
- Ferge Zsuzsa (1996) : A rendszerváltás megítélése. *Szociológiai Szemle*, 1. szám, 51-74. old.
- Ferge Zsuzsa (2000) : *Elszabaduló egyenlőtlenségek*. HRSZE
- Ferge Zsuzsa: (2005): *Ellenálló egyenlőtlenségek. A mai egyenlőtlenségek természetrajzához*. ELTE TáTK, Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszék
- FIDESZ (1989): A FIDESZ II. Kongresszusa által elfogadott program. FIDESZ
- Fleck Gábor – Messing Vera – Mike Károly (2005): *Roma foglalkoztatási programok értékelése. Jelentés*. TÁRKI – OFA
- Fóti János – Lakatos Miklós (2004): *Foglalkoztatottság és munkanélküliség: információk a magyarországi censusok eredményeiből*. OFA
- Fóti Klára (szerk.) (2003): *A szegénység enyhítéséért – helyzetkép és javaslatok 2000 – 2002*. MTA VKI

- Föster, Michael – d'Escole, Marco Mira (2005): *Income Distribution and Poverty in OECD countries in the Second Half of the 1990s*. OECD
- Frey Mária (1999): Nők a munkaerőpiacon. In: Pongrácz Tiborné – Tóth István György: *Szerepváltozások*. TÁRKI – SZCSM, 17-29. old.
- Frey Mária – Gere Ilona (2001) : Növekedés és foglalkoztatás. In: Pongrácz László (szerk.): *Foglalkoztatást elősegítő munkaügyi kutatások*. OFA, 97-112. old.
- Frey Mária (szerk.) (2001): *EU-konform foglalkoztatáspolitikai*. OFA
- Fukuyama, Francis (2005): *Államépítés: Kormányzás és világrend a 21. században*. Századvég Kiadó
- Gábor László – Szalai Júlia (1998): Az én ötvenhatom, a te ötvenhatod, az ő ötvenhatjuk. In: Szalai Júlia: *Uram! A jogaimért jöttem! Új Mandátum* Kiadó, 347-374. old.
- Gábor R. István (1992): A második gazdaság ma – az átalakulás kérdőjelei. *Közgazdasági Szemle*, 39. évf., 10. szám, 940-953. old.
- Gábor R. István (1998): Munkaerőkereslet – Intézményi környezet – Makropolitika. *Szociológiai Szemle*, 4. szám, 101-106. old.
- Galasi Péter – Lázár György – Nagy Gyula (1999): *Az aktív foglalkoztatási programok eredményességét meghatározó tényezők*. MTA KTK – MKA
- Galasi Péter (2004): Túlképzés, alulképzés és kereset. In: Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport 2004*. TÁRKI, 259-272. old.
- Gál Róbert Iván (1998): Az önkéntes nyugdíjpénztárak piaca. In: Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport 1998*. TÁRKI, 318-340. old.
- Gesztesi József – Király Gyula – Kovács Sándor (1989) : *Az úttörőmozgalom pedagógiája*. Tankönyvkiadó
- Glatzer, Migual – Rueschemeyer, Dietrich (eds.) (2005): *Globalization and the Future of the Welfare State*. University of Pittsburgh Press
- Gough, Ian (1989): The Welfare State. In: John Eatwell (ed.): *The New Palgrave Social Economics*. W.W. Norton, pp. 276-281
- Gough, Ian (2001): Globalisation and Regional Welfare Regimes: The East Asian Case. *Global Social Policy*, Vol. 1, No. 2, pp. 163-189
- Göncz Kinga (1996): A rendszerváltás néhány pszichológiai vonatkozása. In: Tausz Katalin – Várnai Györgyi (szerk.): *Rejtőzködő jelen*. HRSZE, 57-88. old.
- Greskovits, Béla (1999): *From the Socialist Core to the Capitalist Periphery: Hungary in Comparative Perspective*. Eastern Europe Working Papers Series 49, Harvard University

- Guy, Donna (ed.) (2001): Rise of the Welfare State in Latin America. *The Americas*, Special Issue, Vol. 58, No 1.
- Gyekiczki András (szerk.) (1992): *A váltás rendszere*. Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány
- Győri Péter – Mózer Péter (2006): *A szociális ellátó rendszer újraépítésének stratégiája. (Program-tervezet)*. Kézirat, BMSZKI
- Hanák Péter (1998): Reflexiók a századforduló bécsi és budapesti kultúrájáról. *Budapesti Negyed*, 4. évf., 4. szám, 205-242 old.
- Hann Endre – Karácsony Gergely (2002): A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2002*. DKMKA, 607-644. old.
- Harcza István – Kovách Imre – Szelényi Iván (1994): A posztoszocialista átalakulási válság a mezőgazdaságban és a falusi társadalomban. *Szociológiai Szemle*, 3. szám, 15-43. old.
- Hart, Sven Olsson – Kuhle, Stein (2000): The Coming of East and South-East Asian Welfare States. *Journal of European Social Policy*, Vol 10, No. 2, pp. 162-184
- Havas Gábor (1999): A kistelepülések és a romák. In: Kemény István (szerk.): *Cigányok Magyarországon*. Magyar Tudományos Akadémia, 163-204. old.
- Havasi Éva (2002): Szegénység és társadalmi kirekesztettség a mai Magyarországon. *Szociológiai Szemle*, 12. évf., 4. szám, 51-72. old.
- Havasi Éva (2005): A transzferjövedelmek szerepe a szegénység csökkentésében. *Esély*, 4. szám, 66-86. old.
- Hayek, Friedrich August von (1991): „Szociális” vagy elosztási igazságosság. In: Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*. ELTE SZISZT – T-Twins, 74-86. old.
- Hegyí Gábor – Kassai Róbert (2004): *Mikrovállalkozások felkészítése az EU-s belépésre*. IPOSZ
- Horváth Ágota – Pik Katalin – Tardos Katalin (1992): *Szociálpolitikai rendszerváltás*. MTA Szociológiai Intézete
- Horváth Ágota (1995): Törvény és anarchia avagy törvényes anarchia: A Szociális Törvényről és az önkormányzati szociális rendeletekről. In: Landau Edit és munkatársai (szerk.): *Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások*. ATA, 261–299. old.
- Horváth Ágota (1997): Szociális munkások. In: Landau Edit és munkatársai (szerk.): *Az államtalanítás dilemmái: munkaerőpiaci kényszerek és választások*. ATA, 282–337. old.

- Horváth M. Tamás – Péteri Gábor (1993): *Új változatosság. Politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban*. „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány
- Horváth M. Tamás – Kiss József (szerk.) (1996) : *Aréna és otthon. Lakóhelyi szolgáltatások, városesetek és a “köz” véleményei. Írások önkormányzati rendszerünk első fél évtizedéről (1990-1995)*. Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány
- Horváth, Tamás M. (2000): Directions and Differences of Local Changes. In: Horváth, Tamás M.(ed.): *Decentralization: Experiments and Reforms*. OSI/LGI, pp. 19-61
- Jasay, Anthony de (2002) : *Az állam*. Osiris Kiadó
- Jawahral Nehru University (2001): *New Delhi Declaration on Global Welfare State*.  
[www.volt.helsinki.fi/staff/jproos/delhi.htm](http://www.volt.helsinki.fi/staff/jproos/delhi.htm)
- Kállay László – Köhegyi Kálmán – Kissné Kovács Erika – Maszlag Ludmilla: *A kis- és középvállalkozások helyzete 2003-2004*. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
- Kapstein, Ethan B. (1997): Social Policy and the Transition. *Social Research*, Vol. 64, No. 4, pp. 1423–1445
- Katona Tamás (2005): *Jelentés az államháztartás állapotáról*. Pénzügyminisztérium
- Kemény István (1991): A központosított gazdaság és a civil társadalom. In: Kemény István: *Közelről s távolból*. Gondolat Könyvkiadó, 106-131. old.
- Kemény István (1999): Tennivalók a cigányok/romák ügyében. In: Kemény István (szerk.): *A cigányok Magyarországon*. MTA, 229-256. old.
- Kemény István (szerk.) (2000): *A romák/cigányok és a láthatatlan gazdaság*. Osiris Kiadó – MTA Kisebbségkutató Műhely
- Kemény István – Janky Béla – Lengyel Gabriella (2004): *A magyarországi cigányság 1971 – 2003*. Gondolat Kiadó – MTA ENKI
- Kenedi János (Kende Péter és S. Varga Katalin közreműködésével) (szerk.) (1996): *A fogoly Bibó István vallomásai az 1956-os forradalomról*. 1956-os Intézet Közalapítvány, 98-110. old.
- Kertesi Gábor – Kézdi Gábor (1998): *A cigány népesség Magyarországon*. Socio-Typo
- Kertesi Gábor (2000): Cigány foglalkoztatás és munkanélküliség a rendszerváltás előtt és után. In: Horváth Ágota – Landau Edit – Szalai Júlia (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok*. ATA – Új Mandátum Könyvkiadó, 425–471. old.
- Kertesi Gábor – Köllő János (2001): *A gazdasági átalakulás két szakasza és az emberi tőke ártértékelődése*. MTA KTK

- Kertesi, Gábor – Köllő, János (2002): Economic transformation and the revaluation of human capital – Hungary 1986 – 1999. In: A.D. Grip – J. Van Loo – K. Mayhew (eds.): *The Economics of Skills Obsolescence. Research in Labor Economics*, Vol. 21, Oxford, JAI, pp. 235-273
- Kertesi Gábor (2005): *A társadalom peremén. Romák a munkaerőpiacon és az iskolában*. Osiris Kiadó
- Kézdi Gábor – Horváth Hedvig – Hudomiet Péter (2004): Munkaerő-piaci folyamatok, 2000 – 2003. In: Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György: *Társadalmi Riport 2004*. TÁRKI, 209-225. old.
- Kis János (1997): *Az állam semlegessége*. Atlantisz
- Kis János (2000-2001): Liberalizmus Magyarországon I, II, III. *Élet és Irodalom*, 44. évf., 37. szám, 45. évf. 12. és 13. szám. ([www.es.hu](http://www.es.hu))
- Kisvállalkozás-fejlesztési Intézet (1998): *A kis- és középvállalkozások helyzete '98*. KFI
- Kisvállalkozás-fejlesztési Intézet (2002): *A kis- és középvállalkozások helyzete 2002*. KFI
- Kochanowicz, Jacek (2001): Poland and the West: In or Out? *TransitOnline*, No. 21, pp. 1-9
- Kolodko, Grzegorz (2000): *From Shock to Therapy: The Political Economy of Post-Socialist Transformation*. Oxford University Press
- Kolosi Tamás – Bedekovics István – Szívós Péter (1998): Munkaerő-piac és jövedelmek. In: Sík Endre – Tóth István György (szerk.): *Zárótanulmány. Magyar Háztartás Panel Műhelytanulmányok 7*. TÁRKI, 8-21. old.
- Kolosi Tamás – Róbert Péter: A magyar társadalom szerkezeti átalakulásának és mobilitásának fő folyamatai a rendszerváltás óta. In: Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György: *Társadalmi Riport 2004*. TÁRKI, 48-75. old.
- Kornai János (1980): *A hiány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980
- Kornai János (1989): *Indulatos röpirat a gazdasági átmenet ügyében*. HVG Kiadó
- Kornai János (1992): A posztoszocialista átmenet és az állam. Gondolatok a fiskális problémáról. *Közgazdasági Szemle*, 39. évf., 6. szám, 489-512. old.
- Kornai János (1995-1996): Négy jellegzetesség. A magyar fejlődés politikai gazdaságtani megközelítésben. *Közgazdasági Szemle*, 42. évf., 12. szám, 1097-1117. old., illetve 43. évf., 1. szám, 1-29. old.
- Kornai János (2003): Tisztesség és bizalom a posztoszocialista átmenet fényében. Gondolatok a Collegium Budapest 'Honesty and Trust' kutatásának alapján. *Beszélő*, 8. évf., 6. szám, 20-29. old.

- Kornai János (2005): Közép-Kelet-Európa nagy átalakulása – siker és csalódás.  
*Közgazdasági Szemle*, 52. évf., 12. szám, 907-936. old.
- Kornai János – Bo Rothstein – Susan Rose-Ackerman (2005): *Tisztesség és bizalom a posztoszocialista átmenet fényében*. Nemzeti Tankönyvkiadó
- Kovács András (2005): *A kéznél lévő idegen. Antiszemita előítéletek a mai Magyarországon*. PolgArt
- Kovács Éva – Tóth István János (1992): Ki mit mondott 1990-ben? *Politikatudományi Szemle*, 2. évf., 1. szám, 99- 123.old.
- Kovács János Mátyás (szerk.) (2002): *A zárva várt Nyugat. Kulturális globalizáció Magyarországon*. Sík Kiadó
- Kovács János Mátyás (2002a): Vissza a fősodorba? A magyar közgazdasági gondolkodás nyugatosodásáról. In: Kovács János Mátyás (szerk.): *A zárva várt Nyugat. Kulturális globalizáció Magyarországon*. Sík Kiadó, 217-263. old.
- Köllő János (1993): A tulajdoni átalakulás és a munkaerő-piac Magyarországon.  
*Közgazdasági Szemle*, 40. évf., 9. szám, 801-814. old.
- Köllő János (2001): *A járadékos munkanélküliek álláskilátásai 1994 és 2001 tavaszán*.  
MTA KTK – BKÁE
- KSH (1971): *Statisztikai Évkönyv 1970*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (1981): *Statisztikai Évkönyv 1980*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (1987a): *Statisztikai Évkönyv 1986*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (1987b): *A magyar társadalom életmódjának változásai az 1977 tavaszi és az 1986 tavaszi időmérés felvételek alapján*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (1990a): *Statisztikai Évkönyv 1989*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (1990b): *Jövedelemeloszlás Magyarországon*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (1991): *Magyar Statisztikai Évkönyv 1990*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (1993): *Magyar Statisztikai Évkönyv 1992*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (2000a): *Magyar Statisztikai Évkönyv 1999*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (2000b): *Szociális Statisztikai Évkönyv 1998*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (2002a): *Háztartás-statisztikai Évkönyv 2001*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (2002b): *Nonprofit szervezetek Magyarországon 2000*. Központi Statisztikai Hivatal

- KSH (2002c): *Szociális Statisztikai Évkönyv 2001*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (2004): *Szociális Statisztikai Évkönyv 2003*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (2005a): *Foglalkoztatottság és kereseti arányok, 1998-2003*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (2005b): *Háztartásstatisztikai Évkönyv 2003*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (2005c): *Szociális Statisztikai Évkönyv 2004*. Központi Statisztikai Hivatal
- KSH (2005d): *Magyar Statisztikai Évkönyv 2004*. Központi Statisztikai Hivatal
- Kuczi Tibor – Vajda Ágnes (1992): Privatizáció és második gazdaság. *Holmi*, 1. szám, 99-110. old.
- Kuczi, Tibor – Lengyel, György (eds.) (1995): *The Spread of Entrepreneurship in Eastern Europe*. BKE KTK
- Kuczi Tibor (2000): *Kisvállalkozás és társadalmi környezet*. Replika Kör
- Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.) (1991): *Magyarország Politikai Évkönyve 1991*. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt.
- Kuti Éva (1997): Az önlétes munka terjedelme és irányai. In: Landau Edit és munkatársai (szerl.): *Az államtalanítás dilemmái: munkaerő-piaci kényszerek és választások*. ATA, 152-204. old.
- Kymlicka, Will (1995) : *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Clarendon Press
- Lackó István (1968): *A magyar munkás és társadalombiztosítás története*. Táncsics Kiadó
- Lackó Miklós (1968): *A magyar munkásosztály fejlődésének fő vonásai a tőkés korszakban*. Kossuth Kiadó
- Ladányi János – Szelényi Iván (2004): *A kirekesztettség változó formái*. Napvilág Kiadó
- Ladányi János (2005): A burkolt szelekciótól a nyílt diszkriminációig. *Kritika*, 34. évf., 9. szám, 2-5. old.
- Laki Mihály (1993): A posztszocialista állam a vállalatok piacán. *Közgazdasági Szemle*, 40. évf., 5. szám, 457-464. old.
- Laki Mihály (1998): *Kisvállalkozás a szocializmus után*. Közgazdasági Szemle Alapítvány
- Laki Mihály (2000): Az ellenzéki pártok gazdasági elképzelési 1989-ben. In: Bozóki András és munkatársai (szerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal tárgyalások 1989-ben. Alkotmányos forradalom*. VII. kötet, Új Mandátum Kiadó, 593-627. old.

- Laki Mihály – Szalai Júlia (2004) : *Vállalkozók vagy polgárok? A nagyvállalkozók gazdasági és társadalmi helyzetének ambivalenciái az ezredforduló Magyarországon.* Osiris Kiadó
- Laky Teréz (1994): *Vállalkozások a Start-hitel segítségével.* Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány
- Laky Teréz (1996): *A munkaerőpiac keresletét és kínálatát alakító folyamatok.* Munkaügyi Kutatóintézet
- Laky Teréz (1997a): *A munkaerőpiac keresletét és kínálatát alakító folyamatok.* Munkaügyi Kutatóintézet
- Laky Teréz és munkatársai (1997b): *Az atipikus foglalkozásokról.* ISM
- Laky Teréz (1998): A kisvállalkozások növekedésének korlátai. *Szociológiai Szemle*, 1. szám, 35-51. old.
- Laky Teréz (1999a): Foglalkoztatás Magyarországon. *Magyar Tudomány*, 3. szám, 322-333. old.
- Laky Teréz (1999b) : Számadás. In: Laky Teréz – Neumann László – Boda Dorottya: *A privatizáció foglalkoztatási hatásai.* ÁPV Rt, 122-135. old.
- Laky Teréz (2001): *A munkerőpiac keresletét és kínálatát alakító folyamatok.* Állami Foglalkoztatási Szolgálat Foglalkoztatási Hivatal
- Laky Teréz (2002) : *A munkaerőpiac keresletét és kínálatát alakító folyamatok.* Foglalkoztatási Hivatal Kutatási Iroda – OFA
- Laky Teréz (2004) : *A magyarországi munkaerőpiac 2004.* Foglalkoztatási Hivatal – OFA
- Laky Teréz és munkatársai (2005): *A magyarországi munkaerőpiac 2005.* Foglalkoztatási Hivatal – OFA
- Lányi András (2006): Többpártállam és ököpolitika. In: Sándor Péter – Vass László – Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2006*, DKMKA, 248-253. old.
- Lelkes Orsolya – Pieter Vanhuysee (2001): Demokratikus jóléti állam, jóléti állam: új teóriák régi témákról. *Szociológiai Szemle*, 2. szám, 96-107.old.
- Lengyel György (1996): A vállalkozókedvről. In: Lengyel György (szerk.): *Vállalkozók és vállalkozói hajlandóság.* Közszerológiai Tanulmányi Központ, 39-58. old.
- Lengyel György (szerk.) (1999): *A kisvállalkozások megszűnése, bővülése és kapcsolatrendszer.* BKE – MVFA
- Lengyel György – Vicsek Lilla (2004): A biztonságihiány egyéni és társadalmi komponensei. In: Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport 2004.* TÁRKI, 484-500. old.



- Lengyel László (2006): Kétezer-öt. In: Sándor Péter – Vass László – Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2006*, DKMKA, 17-31. old.
- Lipset, Seymour M. (1995): *Homo politicus: A politika társadalmi alapjai*. Osiris
- Liskó Ilona (1997): Hátrányos helyzetű gyerekek a szakképző iskolákban. *Educatio – online folyóirat*. 1. szám
- Losonczi Ágnes (2005): *Sorsba fordult történelem*. Holnap Kiadó
- Loury, Glenn C. (2002): *The Anatomy of Racial Inequality*. Harvard University Press
- Lukács György Róbert (1997) : A télvári önkormányzat szociális segélyezési rendszerének változása 1991 és 1995 között. In: Landau Edit és munkatársai (szerk.): *Az államtalanítás dilemmái: munkaerőpiaci kényszerek és választások*. ATA, 554–604. old.
- Lukács György Róbert (2005): Roma munkaerő-piaci programok és környezetük. In: Neményi Mária – Szalai Júlia (szerk.): *Kisebbségek kisebbsége. A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai*. Új Mandátum Kiadó, 94-128. old.
- Magyar Demokrata Fórum (1989): *A Magyar Demokrata Fórum programja*. MDF
- Magyar Népköztársaság Országgyűlése (1988): *A Társadalombiztosítási Alapról*, 1988. évi XXI. Törvény, (1988. december 22.).
- [Magyar] Szocialista Párt (1990): *Elvek-tények-érvek: Adalékok a szocialisták választási programjához*. MSzP
- Marshall, Thomas H. (1965) : Citizenship and Social Class. In T.H. Marshall: *Class, Citizenship and Social Development*. Doubleday, pp. 71-135.
- Marshall, Thomas H. (1967): *Social Policy in the Twentieth Century*. Hutchinson & Co.
- Marshall, Thomas H. (1981): *The Right to Welfare and Other Essays*. Heinemann
- Marshall, Thomas H. – Bottomore, Tom (1992): *Citizenship and Social Class*. Pluto Press
- Medgyesi Márton – Róbert Péter (1998): Munka-attitűdök: időbeli és nemzetközi összehasonlítás. In: Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport 1998*. TÁRKI, 437-458. old.
- Messing Vera (2006): Lyukakból szőtt háló: háztartások közötti támogató kapcsolatok roma és nem roma szegények körében. *Szociológiai Szemle*, 16. évf., 2. szám, 37-55. old.
- McFaul, Michael (2002): The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World. *World Politics*, Vol. 54 (2002), No. 1, pp. 212-244
- Michnik, Adam (2004): Lengyelország Európája. *Beszélő*, 2-3. szám, 21-27. old.

- Mikszáth Kálmán (2006): *A fekete város*. Európa Könyvkiadó
- MKOGY (1990): *1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról*. Magyar Köztársaság Országgyűlése
- MKOGY (1993a): *1993. évi CXV. törvény a Társadalombiztosítási Alap 1992. évi gazdálkodásának teljesítéséről*. Magyar Köztársaság Országgyűlése
- MKOGY (1993b): *A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról és kiegészítéséről*. Magyar Köztársaság Országgyűlése
- MKOGY (1997): *1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról*. Magyar Köztársaság Országgyűlése
- MKOGY (1998): *A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosításáról*. Magyar Köztársaság Országgyűlése
- MKOGY (2004): *A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2003. évi IV. törvény módosításáról*. Magyar Köztársaság Országgyűlése
- MKOGY (2005): *2005. évi CXIII. törvény a Társadalombiztosítási Alap 2004. évi gazdálkodásának teljesítéséről*. Magyar Köztársaság Országgyűlése
- Móricz Zsigmond (2000): *Rokonok*. Európa Könyvkiadó
- Molnár Emilia: A beilleszkedéstől az önkormányzatiságig. A roma önszerveződés története Békésen. In: Neményi Mária – Szalai Júlia (szerk.): *Kisebbségek kisebbsége. A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai*. Új Mandátum Kiadó, 458-489. old.
- Neményi Mária (1994): Miért nincs Magyarországon nőmozgalom? In: Hadas Miklós (szerk.): *Férfiuralom. Írások nőkről, férfiakról, feminizmusról*. Replika Könyvek, 235-245. old.
- Neményi, Mária (1996): The Social Construction of Women's Roles in Hungary. *Replika*, pp. 83-89.
- Neményi Mária – Kende Anna (1999): Anyák és lányok. *Replika*, 35. szám, 117-145. old.
- Neumann László (1997): A relokáció jelensége. A munkahelyek áttelepülése Nyugat-Európából Kelet-Európába. *Külgazdaság*, 41. évf., 10. szám, 21-38. old.
- Nyers József – Szabó László (2003): A kis- és középvállalkozások gazdasági jellemzői, kilátásai. *Statistikai Szemle*, 81. évf., 9. szám, 775-778. old.
- OECD (2004): *Social Expenditure Database (SOXC), 1980 – 2001*. OECD: [www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure)
- OECD (2006): *OECD Tax Database*. [www.oecd.org/document](http://www.oecd.org/document)

Offe, Claus (1996): *Varieties of Transition: the East European and East German Experience*. Polity Press

ONYF (1996): *Statisztikai Évkönyv 1995*. Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság

Pálné Kovács Ilona (szerk.) (2000): *Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés*. MTA

Pálmány Béla (szerk.) (1994): *Antall József országgyűlési beszédei: 1990 – 1993*. Athenaeum

Pető Iván – Szakács Sándor (1985): *A hazai gazdaság négy évtizedének története I: 1945-1985*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Petrák Katalin (1978): *A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért*. Táncsics Kiadó

Rainer M. János (2003): *Múlt századi hétköznapiak. Tanulmányok a Kádár-rendszer kialakulásának időszakáról*. 1956-os Intézet Közalapítvány

Replika (1993): Polgárosodás. *Replika*, 11-12. szám

Réz Pál (szerk.) (1991): *Bibó Emlékkönyv. Századvég – Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem*

Titmuss, Richard M. (1963): *Essays on 'the Welfare State'*. George Allen and Unwin

Róna-Tas, Ákos (1995): The Second Economy as a Subversive Force: The Erosion of Party Power in Hungary. In: Andrew G. Walder (ed.): *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. University of California Press, pp. 64-81

Rutkowski, Michael (2004): Home-made Pension Reforms in Central and Eastern Europe and the Evolution of the World Bank Approach to Modern Pension Systems. In: Martin Rein – Winfried Schmähl (eds.): *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*. Edward Elgar, pp. 319-334

Sztompka, Piotr (2000): The Ambivalence of Social Change: Triumph or Trauma? *The Polish Sociological Review*, No. 3, pp. 275-290

Sajó András (2001): A vesztegethető államtól a zsaroló államig. *Mozgó Világ*, 7. szám, 3-22. old.

Seligman, Adam B. (1997): *A civil társadalom eszméje*. Kávé Kiadó

Sík Endre (1992): A háztartások gazdasági helyzete és magatartása. In: Andorka Rudolf – Kolosi Tamás – Vukovich György: *Társadalmi Riport 1992*. TÁRKI, 179-201. old.

Simonyi Ágnes (1995): Munka nélkül. Családi alkalmazkodási stratégiák és hiányuk. *Szociológiai Szemle*, 1. szám, 55-70. old.

Shamis, Hector E. (2002): *Re-forming the State. The Politics of Privatization in Latin-America and Europe*. University of Michigan Press

- Skocpol, Theda (1995): *Social Policy in the United States*. Princeton University Press
- Solt Otilia (1998): *Méltóságot mindenkinek*. Beszélő Alapítvány
- Spéder Zsolt (2002): *A szegénység változó arcai*. Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság – Századvég Kiadó
- Sullerné Polgár Márta (2006): A fogyatékosok foglalkoztatása az új szabályok tükrében. A „*Hol a helyünk hazánkban és az Európai Unióban?*” címmel 2006. március 25-én Nagyhegyesen tartott konferencián elhangzott előadás, Kézirat
- Szabad Demokraták Szövetsége (1989): *A rendszerváltás programja*. SzDSz
- Szabó Miklós (1989a): A legitimáció történeti alakváltozásai. In: Szabó Miklós: *Politikai kultúra Magyarországon 1896-1986*. Medvetánc Könyvek, 1989, 275-307.old.
- Szabó Miklós (1989b): A svéd modell válsága. In: Szabó Miklós: *Politikai kultúra Magyarországon 1896-1986*. Medvetánc Könyvek, 1989, 75-87. old.
- Szabó Miklós (1995): Legitimáció ma Magyarországon. In: Szabó Miklós: *Múmiák öröksége*. Új Mandátum Könyvkiadó, 1004-113. old.
- Szabó Miklós (2000): A szelíd republikanizmus. *Mozgó Világ*, 10. szám, 140-146.old.
- Szabó Zoltán (1999): *Diaszpóranemzet*. Osiris Kiadó
- Szalai Erzsébet (1989): *Gazdasági mechanizmus, reformtörekvések és nagyvállalati érdekek*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Szalai Júlia és munkatársai (szerk.) (1988): *Arat a magyar*. MTA SZKI
- Szalai Júlia – Vajda Ágnes (1988): *A „szociális” és „egészségügyi” ellátás határán*. MTA SZKI
- Szalai Júlia (1989): Social Crisis and the Alternatives for Reform. In: Gábor László–Tóth András (eds.): *Hungary Under the Reform*. Research Review 3, Budapest, CCP, pp. 33-53
- Szalai, Julia (1991): Some Aspects of the Changing Situation of Women in Hungary in the Process of Transition. *Signs*, Vol. 17, No.1, pp. 152-171
- Szalai, Julia (1992): *Social Policy and Child Poverty: Hungary Since 1945*. UNICEF-ICDC,
- Szalai Júlia (1996): Önkéntes munkák és fizető foglalkozások. In: Tausz Katalin – Várnai Györgyi (szerk.): *Rejtőzködő jelen*. HRSZE, 337–374. old.
- Szalai Júlia (1998a): A társadalombiztosítás változó érdekviszonyai. In: Szalai Júlia: *Uram! A jogaimért jöttem!*. Új Mandátum Könyvkiadó, 280-305. old.

- Szalai Júlia (1998b): A válság, a szociálpolitika és a társadalombiztosítás. In: Szalai Júlia: *Uram! A jogaimért jöttem!.* Új Mandátum Könyvkiadó, 319-335. old.
- Szalai Júlia (1998c): Az egészségügyi alapítványokról. *Info-Társadalomtudomány* 42, 31-43. old.
- Szalai Júlia (2000): A magánnyugdíj-rendszer néhány társadalmi vonásáról. *Századvég*, Új folyam, 17. szám, 67-89. old.
- Szalai Júlia (2001): *A rászorultság-elvű szociálpolitika és a szegények. Pénzosztás és jogfosztás a szociális segélyezés jelenlegi hazai rendszerében.* ATA
- Szalai Júlia (2002): A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. *Szociológiai Szemle*, 4. szám, 34–51. old.
- Szalai Júlia – Vági Péter (2002): *A különböző munkatevékenységekre fordított idő változása a 15–79 éves népességben, 1986-2000.* Konferencia-előadás. KSH
- Szalai Júlia (2003): *Néhány gondolat a háztartási költségvetési felvételek többes hasznosítását kísérő „megfelelési kényszerről”. Módszertani tanulmány a jövedelemvizsgálatok fogalmi rendszerének újragondolásához.* Társadalomstatisztikai Műhelytanulmányok, KSH
- Szalai Júlia (2004): *A munka ideje – régen és most. Változások a magyar társadalom munkavégzésének néhány jellemzőjében az 1986/87. és az 1999/2000. évi országos időmérleg felvételek adatai alapján.* KSH
- Századvég (1991): Polgárosodás Magyarországon. *Századvég*, 2-3. szám
- Szerb László (2004): A vállalkozás és a vállalkozási aktivitás mérése. *Statisztikai Szemle*, 82. évf., 6-7. szám, 545-566. old.
- Szívós Péter – Tóth István György (1998): *A jóléti támogatások és a szegénység Magyarországon 1992–1997.* TÁRKI
- Szívós Péter – Tóth István György (szerk.) (2001) : *Tíz év. TÁRKI Monitor Jelentések.* TÁRKI
- Szívós Péter – Tóth István György (szerk.) (2004): *Stabilizálódó társadalomszerkezet.* TÁRKI
- Szociális Fejlesztési Központ (1997): *Információs Évkönyv 1996 II: Az alap- és nappali ellátásról, a tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó intézményekről, valamint a rehabilitációs célú munkahelyekről.* SZFK – KSH
- SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatóság (1983): *Statisztikai Jelentés 1982.* Szakszervezetek Országos Tanácsa
- Szücs Jenő: Vázlat Európa három történeti régiójáról. In: Réz Pál (szerk.): *Bibó Emlékkönyv I., Századvég–Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem*, 1991, 161-218.old.

- Tardos Katalin (1992): Két marginális csoport a munkaerőpiacon: Kizártak és járadékosok. In: Horváth Ágota – Pik Katalin – Tardos Katalin: *Szociálpolitikai rendszerváltás*. MTA SZociológiai Intézet, 95-135. old.
- TÁRKI (2002): *Gyorsjelentések 2002. április–május*. TÁRKI
- Tímár János (1994): A foglalkoztatás és a munkanélküliség sajátosságai a posztszocialista országokban. *Közgazdasági Szemle*, 41. évf., 7-8. szám, 633-647. old.
- Tóth István György (2005): *Jövedelemeloszlás. Századvég – Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság*
- Tóth Máté és munkatársai (szerk.): (2003): *A privatizáció összehasonlító elemzése a csatlakozó és egyes átalakuló országokban*. ICEG EC
- Tóth Olga (1995): Attitűdváltozások a női munkavállalás megítélésében. *Szociológiai Szemle*, 1. szám, 71-86. old.
- UNECE: *United Nations Economic Commission for Europe: Trends 2005, Employment*. Hozzáférhető: [www.unece.org/stats/trends2005/employment.htm](http://www.unece.org/stats/trends2005/employment.htm)
- United Nations (2005): *Basic Data on the World's Economic Development*. United Nations Statistics Division
- UNRISD (2005): *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*. United Nations Research Institute for Social Development
- Valluch Tibor (2001): *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*. Osiris Kiadó
- Vági Gábor (1982): *Versengés a fejlesztési forrásokért*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Vági Gábor (1991): *Magunk, uraim: Település, tanács, önkormányzat*. Gondolat Könyvkiadó
- Vági Péter (2002): A különböző munkatevékenységekre fordított idő alakulása az időmérleg adatok tükrében – a társadalmi elkülönülés egy újabb dimenziója. *Amaro Drom*, 8. szám, 11-17. old.
- Vajda Ágnes (1997): *A kisvállalkozások növekedéséről 1993–1996*. KSH (Sokszorosítás)
- Vajda Ágnes (1997): A legális munkahelyeken kívül végzett munkák az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején. In: Landau Edit és munkatársai (szerk.): *Az államtalanítás dilemmái: Munkaerő-piaci kényszerek és választások*. ATA, 234-282. old.
- Vajda Mihály (1989): Alternatíva-e a kádárizmus? In: Vajda Mihály: *Orosz szocializmus Közép-Európában*. Századvég Kiadó, 18-30. old.
- Vass Henrik – Ságvári Ágnes (szerk.) (1973): *A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai, 1956–1962*. Kossuth Könyvkiadó

- Vass Henrik (szerk.) (1968): *A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai, 1963 – 1966*. Kossuth Könyvkiadó
- Vass Henrik (szerk.) (1983): *A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1975–1980*. Kossuth Könyvkiadó
- Vass Henrik (szerk.) (1988): *A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1980–1985*. Kossuth Könyvkiadó
- Vecernik, Jiří (2001) : *Social Policies and Structures: Institutional Frictions and Traps in the Czech Republic After 1989*. WDI Working Papers No. 404, Ann Arbor, University of Michigan
- Vértess András – Karsai Gábor (1998): Gazdasági átalakulás és gazdaságpolitika. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László: *Magyarország Évtizedkönyve. A rendszerváltás (1988 – 1998)*. DKMKA, 102-115. old.
- Vida Judith – Vidákovics Erika (2004): *Számla-pasziánsz. A nagyvárosi szegénység arcai*. Menhely Alapítvány – BMSZKI
- Világbank (1992): *A Világbank Szociálpolitikai jelentése Magyarországról*. MTA SZKI
- Világbank (1996): *Magyarország: szegénység és szociális támogatások*. Világbank Magyarország Regionális Képviselő
- Vince Péter (1995): Az önálló egésszégbiztosítás dilemmái: a gyógyszerár-támogatási rendszer funkciózavarai. In: Landau Edit és társai (szerk.): *Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások*. Budapest: ATA, 94-113. old.
- Viszt Erzsébet (2001): *Kis és középvállalkozások fenntartási költségeinek és adminisztratív terheinek csökkentése*. OFA
- Voszka Éva (1984): *Reform és átszervezés a nyolcvanas években*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Voszka Éva (1997): A dinoszauruszok esélyei. Nagyvállalati szerkezetátalakítás és privatizáció. *Közgazdasági Szemle*, 44. évf., 1. szám, 31-41. old.
- Voszka Éva (1998): *Spontán privatizáció*. Kulturtrade
- Voszka Éva (1998): Az állami újraelosztás továbbélésének formái. In: Gács János – Köllő János (szerk.): *A „túlzott központosítástól” az átmenet stratégiáig*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 29–143. old.
- Williams, Fiona (1989): *Social Policy – A Critical Introduction: Issues of Race, Gender and Class*. Polity Press
- World Bank (1992): *Hungary – Reform of Social Policy and Expenditures*. The World Bank

World Bank (2001): Hungary: *Long-Term Poverty, Social Protection, and the Labor Market*.  
The World Bank

Zolnay János (1999): Célzott önkény. *Esély*, 10. évf., 1. szám, 45-73. old.

Zolnay János (2005): *Oktatáspolitikai és etnikai szegregáció Miskolc és Nyíregyháza általános iskoláiban*. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány

Zsigó Jenő (2005): 'Feltárni és megnevezni az elnyomások direkt rendszerét'. In: Neményi Mária – Szalai Júlia: *Kisebbségek kisebbsége. A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai*. Új Mandátum, 7-42. old.